



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KARYA TULIS ILMIAH

MPR RI 2019



Tema :
Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945

**KATEGORI
ASN, PENELITI,
DAN UMUM**

BADAN PENGAJIAN MPR RI



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**KARYA TULIS ILMIAH
TENTANG
“EVALUASI PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945”**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2019**

KARYA TULIS ILMIAH

“EVALUASI PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”

(Materi Lomba Karya Tulis Ilmiah MPR RI Tahun 2019 dari Kalangan ASN, Peneliti, dan Masyarakat Umum)

ISBN: 978-602-676-56-7

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum.,

Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI

Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6

Jakarta Pusat

Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, Desember 2019

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit



Sambutan Kepala Biro Pengkajian MPR RI

Buku Karya Tulis Ilmiah tentang “*Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”, merupakan dokumentasi gagasan dari para peserta yang menjadi finalis Karya Tulis Ilmiah tahun 2019. Para finalis lomba tersebut berasal dari dari kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN), Peneliti, dan masyarakat umum yang tersebar dari seluruh provinsi di Indonesia.

Buku ini penting sebagai salah satu referensi ilmiah perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar nantinya buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan masyarakat luas.

Materi Buku ini asli, tidak diubah, beberapa koreksi dan revisi redaksional telah dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan para finalis Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019.

Semoga buku ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si.



Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan Karya Tulis Ilmiah merupakan rangkaian kegiatan sebagai ajang mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi naskah para finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan, maka gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya, Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019 sejalan dengan tugas MPR yakni kegiatan pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta merupakan upaya sosialisasi mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah karya tulis yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media atau sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai *“Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat”*. Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi

representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaraan Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019 ini akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ma'ruf Cahyono', written over a horizontal dashed line.

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H.,M.H.



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat tujuan bernegara di dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah produk politik sebagai *resultan* dari berbagai kepentingan politik masyarakat di tingkat lokal dan nasional, yang niscaya akan terus berkembang. Perkembangan itu sesuai kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup, *the living constitution*.

Sesungguhnya konstitusi di negara manapun tidak ada yang mutlak sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dapat dipahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi tersebut selaras dengan implementasi peran dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran sangat strategis dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan konstitusional.

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah MPR dan tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Penyelenggaraan Karya Tulis Ilmiah dalam rangkaian Pekan Konstitusi Tahun 2019 merupakan salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara luas dan utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaannya.

Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019 merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak capai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para finalis Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati. Semoga penerbitan dokumentasi naskah Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainnya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

**PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Ketua,



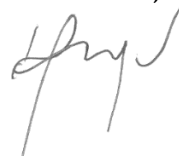
Drs. DJAROT SAIFUL HIDAYAT, M.S.

Wakil Ketua,



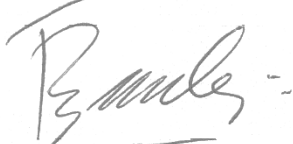
**Drs. AGUN GUNANDJAR SUDARSA,
Bc.IP.,M.Si**

Wakil Ketua,



FAHIRA IDRIS, S.E., M.H.

Wakil Ketua,



Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

Wakil Ketua,



**Dr. BENNY KABUR HARMAN,
S.H., M.H**

DAFTAR ISI

Kata Sambutan Kepala Biro Pengkajian MPR RI	iii
Kata Sambutan Sekretariat Jenderal MPR RI	v
Kata Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	vii
Daftar Isi	xi
Evaluasi Pelaksanaan UUD NRI 1945: Petisi Daring Sebagai Solusi Penguatan Sistem Demokrasi Presidensial Di Indonesia	
<i>Oleh:</i>	
<i>Rizqi Bachtiar, S.AP, MPA dan Prisca Listiningrum, SH, L.LM</i>	<i>1</i>
Desain Konstitusional Penguatan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembentukan, Pengubahan, Dan Pembubaran Kementerian Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945	
<i>Oleh:</i>	
<i>Ari Wirya Dinata, S.H., M.H. dan Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H.</i>	<i>31</i>
Redefinisi Makna Kebebasan Berserikat Guna Menjaga Marwah Ideologi Pancasila Melalui Peranan TAP MPR Yang Bersifat Mengatur Sebagai Bentuk Aerodinamika Hukum	
<i>Oleh:</i>	
<i>Nurul Ula Ulya dan Fazal Akmal Musyarri</i>	<i>71</i>
Reformulasi Akuntabilitas Publik Lembaga Tinggi Negara Melalui Laporan Kinerja Pelaksanaan Tugas Dalam Sidang Tahunan MPR	
<i>Oleh:</i>	
<i>Fadhila Fitriyadi dan Sandra Leoni Prakasa Yakub</i>	<i>173</i>
Rekonstruksi Kekuasaan Kehakiman Melalui Konsep One Leader Of Judiciary: Upaya Penyelesaian Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Agung Yang Bersifat A Contrario	
<i>Oleh:</i>	
<i>Muslim W. R Hulumudi Dan Usman Rasyid</i>	<i>219</i>

ARAH DAN MATERI MUATAN AMANDEMEN KELIMA UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh:

Fajlurrahman Jurdi dan Ahmad Yani253

URGENSI PENGUATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) MELALUI PENATAAN SISTEM PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPD DALAM AMANDEMEN UUD 1945 KELIMA

Oleh:

Putra Perdana Ahmad Saifulloh dan Siti Hatikasari 395

Reformulasi Konsep Ideal Sistem Ketatanganan Indonesia Melalui Amandemen Ke-V Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Oleh:

Nia Agustina Dan Sumber Nurul Hikmah 433

Laporan Pertanggungjawaban Presiden Terhadap Rakyat Melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Oleh:

Febriansyah Ramadhan dan Moh Roziq Saifulloh 719

Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Dalam Kerangka Negara Kesatuan

Oleh:

William Aditya Sarana dan Zico Leonard Djagardo Simanjuntak .. 767

EVALUASI PELAKSANAAN UUD NRI 1945: PETISI DARING SEBAGAI SOLUSI PENGUATAN SISTEM DEMOKRASI PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Oleh:

Rizqi Bachtiar, S.AP, MPA dan Prisca Listiningrum, SH, L.LM

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam UUD 1945, sebagaimana negara dengan sistem pemerintahan presidensial pada umumnya, pemerintah (dalam hal ini Presiden) di posisikan sebagai pemegang tampuk kekuasaan eksekutif tertinggi.¹ Diimbangi dengan mekanisme *checks and balances* dalam pasal 20A yang mengamanatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menjadi agen kontrol dalam mengawasi setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Hal ini merupakan perwujudan sila keempat dari ideologi Pancasila yang berbunyi “kerakyatan yang **dipimpin oleh hikmat** dalam **permusyawaratan perwakilan**”. Frasa yang dipimpin oleh hikmat mengukuhkan donimasi kepemimpinan seorang Presiden, sedangkan frasa permusyawaratan perwakilan menunjukkan urgensi representasi dari rakyat sebagai penyeimbang kekuasaan dari pemerintah atau Presiden.

Sejatinya, mekanisme *checks and balances* merupakan upaya penguatan peran DPR, sehingga terjadi keseimbangan dengan kekuasaan eksekutif (presiden).² Di dalam UUD 1945,

1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4.

2 Bagir Manan. *Persoalan Paradigma Setelah Atau Akibat Perubahan UUD 1945*. Dalam Moh. Fadli (Ed.) *Membedah UUD 1945*. (Malang: UB Press, 2012), hal. 83.

presiden, secara tersirat, diberikan kewenangan di tiga cabang kekuasaan. Selain kekuasaan eksekutif, presiden mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (UU) kepada DPR³ serta berhak menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)⁴, yang mana kewenangan tersebut identik dengan kewenangan lembaga legislatif. Dalam konteks kewenangan yudikatif, presiden berhak untuk memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi dengan berbagai macam pertimbangan.⁵ Dengan kekuasaan yang begitu besar, maka fungsi pengawasan oleh DPR⁶ menjadi salah satu hal yang sangat penting untuk menarik pendulum *executive heavy* menuju ke titik keseimbangan dengan atau tanpa mengurangi kewenangan eksekutif.

Dalam menjalankan kewenangannya, khususnya fungsi pengawasan, DPR mempunyai hak interpelasi, hak bertanya dan hak menyampaikan pendapat.⁷ Hak-hak tersebut bisa digunakan dalam rangka mengawasi jalannya eksekutif dalam menjalankan amanat undang-undang. Akan tetapi, kewenangan-kewenangan tersebut di atas mengalami berbagai macam tantangan dalam implementasinya. Setidaknya ada tiga tantangan utama dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR. *Pertama*, luasnya obyek pengawasan oleh DPR yang terbilang sangat luas, menjadikan lembaga tersebut mempunyai beban berat dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan dari berbagai sektor dan wilayah. Maka tidak heran jika dalam beberapa kasus, DPR seperti kehilangan fungsinya dalam pengawasan karena cakupannya yang sangat luas. Misalnya, Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) menemukan fakta bahwa kasus gizi buruk di Asmat, Papua serta beberapa kasus lainnya justru menjadi pembahasan pemerintah setelah ada laporan dari masyarakat, bukan karena peran DPR dalam fungsi pengawasan dengan kegiatan teknisnya yakni kunjungan kerja

3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 ayat 1.

4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22.

5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 14

6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20a ayat 1

7 Pasal 79, Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(kunker).⁸ Fenomena ini yang oleh banyak ahli kebijakan publik disebut sebagai masalah gunung es (*iceberg problem*), dimana pemangku kebijakan hanya melihat dari masalah yang terlihat yang diibaratkan sebagai gunung es. Namun, solusi yang muncul dari apa yang ‘terlihat’ tadi justru tidak menyelesaikan masalah karena pangkal masalah, yang jauh lebih besar dan tidak terlihat ada di bawah permukaan air. Dalam kasus gizi buruk di Asmat, Papua tersebut di atas misalnya, disinyalir akibat dari kunker yang hanya berada di level provinsi saja, tidak sampai ke level kabupaten bahkan terjun langsung ke masyarakat dimana masalah tersebut terjadi.

Kedua, perhitungan politis pada akhirnya menentukan kualitas pengawasan DPR terhadap pemerintah. Walaupun secara peraturan perundang-undangan Indonesia tidak mengenal istilah koalisi dan oposisi, pada kenyataannya pemilihan umum (pemilu), terutama pemilu presiden, menjadi ajang konsolidasi antar partai untuk menentukan kepada siapa nanti akan ‘berkawan’ (koalisi). Ujungnya partai pengusung calon presiden yang kalah dalam pemilu cenderung membentuk kelompok oposisi terhadap pemenang pemilu yang duduk di dalam jajaran pemerintahan. Pergumulan ini yang pada akhirnya membuat para anggota DPR cenderung lebih sibuk dalam urusan koalisi-oposisi daripada menjalankan fungsi pengawasan.⁹ Bahkan, jika partai pengusung presiden menjadi mayoritas di DPR, maka fungsi pengawasan juga ada kemungkinan menjadi tumpul.

Ketiga, penggunaan fungsi pengawasan melalui hak-hak tersebut di atas, dalam beberapa kasus, hanya sebatas alat politik untuk kepentingan politis dan belum ada bukti yang cukup bahwa hal tersebut merupakan aspirasi masyarakat.

8 Moh. Nadlir. Tak Hanya Legislasi, Fungsi Pengawasan DPR Juga Dianggap Buruk. Kompas, 22 Februari 2018. Diambil dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/22/20422901/tak-hanya-legislasi-fungsi-pengawasan-dpr-juga-dianggap-buruk> pada tanggal 29 Juni 2019

9 Dylan A. Rachman. Kinerja DPR di Bidang Pengawasan Dianggap Belum Maksimal. Kompas, 14 Agustus 2018. Diambil dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/14/16034871/kinerja-dpr-di-bidang-pengawasan-dianggap-belum-maksimal> pada tanggal 29 Juni 2019

Contohnya, hak angket yang sempat digalang oleh DPR pada tahun 2006 dalam kaitannya dengan kebijakan impor beras berubah arah menjadi penggunaan hak interpelasi setelah presiden mengkonsolidasikan partai koalisi.¹⁰ Perubahan itu dimaknai wajar bagi konstelasi perpolitikan Indonesia, karena hak angket bisa berlanjut sampai dengan pemakzulan. Padahal dari perspektif rakyat, secara umum keinginan masyarakat sangatlah sederhana, yakni bagaimana komoditas pertanian bisa menjadi hal yang bisa menghidupi masyarakat. Dengan dinamika pengawasan DPR tersebut di atas, bisa jadi hal tersebut tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Contoh lain, penggalangan dukungan hak angket “Ahok Gate” atas pengaktifan kembali Gubernur Jakarta yang menyandang status terdakwa pada tahun 2017 menuai pro kontra.¹¹ Penggalangan hak angket tersebut memang sesuai dengan kewenangan DPR RI, walaupun di satu sisi belum tentu rakyat Indonesia menginginkan para wakil rakyatnya menggunakan hak tersebut.

Tidak efektifnya fungsi pengawasan bisa diakibatkan oleh banyak faktor, salah satunya karena adanya mekanisme-mekanisme yang sebenarnya dibutuhkan tapi tidak ada (*lack of mechanism*). Aspirasi dan representasi rakyat sebagai kunci peran DPR secara umum, harus bisa dilaksanakan dengan baik. Harapannya, DPR bisa kembali ke marwahnya sebagai penyalur aspirasi rakyat bukan hanya aspirasi parpol pengusung.

Oleh karena itu, dari ketiga tantangan tersebut di atas, sejatinya juga muncul tiga peluang dalam upaya memperkuat fungsi pengawasan oleh DPR. *Pertama*, pelibatan masyarakat dalam fungsi pengawasan menjadi salah satu peluang dalam peningkatan kualitas dan kuantitas fungsi pengawasan. Pelibatan masyarakat ini juga berpeluang untuk meningkatkan kualitas demokratisasi di Indonesia. *Kedua*, adanya kebutuhan akan sebuah kewenangan teknis baru terkait dengan fungsi pengawasan, sehingga fungsi pengawasan akan dijalankan

10 Saldi Isra (2013) Hubungan Presiden dan DPR. Jurnal Konstitusi, 10(3), hal. 402

11 Elza Astari Retaduari. 4 Fraksi Usul ‘Ahok-Gate’, PDIP: Utamakan Akal Sehat. Detik. 14 Februari 2017. Diambil dari <https://news.detik.com/berita/d-3421951/4-fraksi-usul-ahok-gate-pdip-utamakan-akal-sehat> pada tanggal 29 Juni 2019

secara maksimal siapapun presiden/rezim yang berkuasa. *Ketiga*, kebutuhan adanya kewenangan baru tersebut juga memerlukan sebuah instrumen baru dalam implementasinya, misalnya penggunaan teknologi.

Oleh karena itu, penulis menawarkan adanya penambahan kewenangan oleh DPR untuk mengelola petisi daring sehingga pada akhirnya menjadi sebuah solusi agar fungsi pengawasan oleh DPR di Indonesia. Penerapan sistem petisi secara umum sudah diimplementasikan dan diadopsi oleh beberapa negara maju dunia, misalnya Inggris Raya dan Amerika Serikat sehingga negara-negara tersebut terdepan dalam keterbukaan pemerintahan. Selain itu, penggunaan teknologi dalam menjalankan pemerintahan menjadi hal yang tidak bisa dielakkan mengingat kemajuan teknologi sudah semakin pesat serta banyaknya penggunaan teknologi sebagai instrument kebijakan dalam pemerintahan.¹²

Selain itu, tawaran petisi daring tersebut di atas sejatinya sesuai dengan dua dari lima belas isu yang diturunkan dari muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, yakni isu kedua tentang penguatan sistem demokrasi Pancasila dan isu ketujuh tentang penguatan sistem presidensial.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, terdapat dua rumusan masalah dalam penelitian ini, yakni:

1. Apakah sistem petisi daring sesuai dengan UUD NRI 1945?
2. Bagaimana penggunaan sistem petisi daring sebagai solusi penguatan sistem demokrasi presidensial di Indonesia?

12 Adegboyega Ojo dan Jeremy Millard Government 3.0—Next Generation Government Technology Infrastructure and Services: Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges. Vol. 32. Springer, 2017

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. SEJARAH PETISI DI DUNIA

Petisi adalah surat permintaan atau permohonan dari warga negara yang bersifat resmi kepada pemerintah.¹³ Sesuai dengan namanya, petisi merupakan istilah yang diambil dari bahasa Yunani, *petere*, yang berarti meminta atau memohon. Penggunaan petisi sebagai salah satu media alternatif dalam penyampaian aspirasi masyarakat kepada pemerintah sudah dimulai sejak beberapa abad yang lalu.

Di Inggris, dengan disahkannya Magna Carta pada tahun 1215, sebagai payung hukum pengaturan hak asasi manusia di Inggris serta simbol pelaksanaan demokrasi modern, maka pada tahun 1628 para negarawan di Inggris mulai menggagas sistem petisi untuk diimplementasikan sebagai bentuk *checks and balances* antara parlemen dengan raja. Pada tahun itulah parlemen Inggris mengeluarkan *Petition of Rights* sebagai respon atas tindakan raja yang bersifat inkonstitusional. Petisi tersebut menjadi salah satu tonggak sejarah besar bagi Inggris dalam kaitannya dengan perkembangan hak asasi manusia.

Saat ini, parlemen di Inggris Raya telah mengembangkan sistem petisi dengan membuat sistem petisi daring (*online petitions*¹⁴) bagi masyarakat untuk menyuarakan aspirasinya. Secara umum, petisi daring merupakan sarana bagi masyarakat untuk melakukan partisipasi politik melalui internet yang pada akhirnya mendapatkan dukungan atas isu yang dipetisikan. Di dalam website resmi parlemen Inggris, terdapat informasi dan panduan yang secara khusus berfokus kepada sistem petisi daring.

13 Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Petisi”, <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/petisi>>, diakses 29 Juni 2019.

14 Disebut juga dengan istilah *the petition of right*. Lihat di <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/overview/petition-of-right/>, diakses 29 Juni 2019.

Secara umum, petisi daring yang dibuat oleh warga negara akan direspon oleh pemerintah jika yang menandatangani petisi tersebut sebanyak minimal sepuluh ribu tandatangan, dan akan dibahas di Parlemen jika yang menandatangani petisi tersebut minimal seratus ribu orang. Bahkan dalam pembahasannya di parlemen, pembuat petisi bisa saja diundang menghadiri pembahasan guna memperdalam atau menambah informasi terkait.

Di Amerika Serikat, pemberian hak petisi bagi warga negara dalam sejarahnya mengalami perdebatan yang cukup sengit di jaman kolonial Amerika. Perdebatan yang terjadi berkaitan dengan urgensi penggunaan petisi dalam merepresentasikan permasalahan yang benar-benar terjadi yang membutuhkan solusi dari pemerintah. Namun pada akhirnya, sistem petisi dilegalkan dan diatur di dalam amandemen pertama Konstitusi Amerika Serikat. Dalam tataran implementatif, Gedung Putih sebagai lembaga kepresidenan Amerika Serikat membuat layanan petisi daring yang disebut dengan *We the People*. Layanan petisi yang bisa diakses daring ini memberikan jaminan bagi warga Amerika Serikat untuk mendapatkan respon oleh pemerintah atas petisi yang dibuat, dengan syarat petisi tersebut mendapatkan dukungan lebih dari seratus ribu orang dalam waktu 30 hari.

Penggunaan sistem petisi di Inggris dan Amerika Serikat tersebut disinyalir menjadikan sistem pemerintahan di negara-negara tersebut begitu terbuka. Hal tersebut salah satunya dikarenakan masyarakat secara legal bisa mempertanyakan maupun melaporkan segala aktivitas para pemangku kebijakan yang tidak sesuai melalui media petisi. Argumen tersebut tercermin dalam peringkat keterbukaan informasi publik dalam *Open Data Barometer* (ODB). Menurut ranking dari ODB¹⁵, Amerika Serikat dan Inggris secara konsisten berada pada posisi lima besar dunia dalam kaitannya dengan keterbukaan informasi publik di beberapa tahun terakhir ini.

15 Open Data Barometer (2015), "Global Rankings", <<https://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>>, diakses 06 Juni 2019

B. MENUJU ERA *OPEN GOVERNMENT*

Di era globalisasi, trend pelibatan masyarakat dalam pemerintahan di berbagai negara semakin meningkat saat ini mengingat tugas pemerintah semakin besar dalam menyikapi isu-isu yang muncul, misalnya perubahan iklim maupun persoalan imigran¹⁶. Berkaitan dengan hal tersebut, tekanan besar berada di tangan pemerintah dalam kaitannya membuka akses informasi masyarakat sehingga masyarakat berperan aktif dalam pembuatan kebijakan publik; dalam hal ini disebut dengan *open government*.¹⁷

Namun implementasi *open government* mendapatkan kritik ilmiah dari beberapa peneliti karena terjadi penyederhanaan makna. Penyederhanaan yang dimaksud adalah *open government* sering dideskripsikan sebagai mengunggah segala informasi pemerintah ke dalam website resmi pemerintah¹⁸. Padahal mengunggah informasi ke website resmi pemerintah tidaklah cukup untuk menjelaskan makna dari *open government* itu sendiri. Pengunggahan informasi publik di website resmi pemerintah (*vision*) harus diikuti pula oleh dibukanya jalur-jalur komunikasi interaktif antara pemerintah dengan masyarakat (*voice*)¹⁹.

Sebenarnya, dibukanya jalur komunikasi tersebut sudah diatur di Indonesia, yaitu pelibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara jelas mengatur dengan khusus mengenai Partisipasi Masyarakat. Saluran resmi masyarakat dalam berinteraksi dan berpartisipasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja,

16 Beatriz Sanz Corella, “*Citizen Engagement to Enhance Accountability and Prevent Corruption in the Provision of Public Services in OECD*”, <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN047621.pdf>, diunduh 15 Juni 2019, hal. 1.

17 *Ibid*

18 Albert J. Meijer, et al., “*Open Government: Connecting Vision and Voice*”, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 78, Nomor 1, hal. 10.

19 *Ibid*.

sosialisasi, seminar, lokakarya dan diskusi.²⁰

Akan tetapi, pada kenyataannya implementasi *open government* di Indonesia kurang maksimal. Hal tersebut tercermin dari peringkat *open data* yang menunjukkan bahwa Indonesia berada di peringkat 36 dari 86 negara yang disurvei, sedangkan peringkat pertama diduduki oleh Inggris.²¹ Walaupun terlihat juga di dalam data tersebut bahwa Indonesia menjadi salah satu negara dengan kemajuan paling pesat terkait dengan implementasi *open government*. Selain itu, kurang tajamnya implementasi *open government* juga terlihat dari kasus-kasus pelanggaran HAM yang selama ini terjadi namun tidak kunjung selesai karena minimnya peran pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, misalnya pengungkapan kasus terbunuhnya Munir.

20 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 96 Ayat 2.

21 Open Data Barometer, “*Global Ranking*”, <<http://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>>, diunduh 15 Juni 2019.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

A. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengidentifikasi model pengaturan sistem petisi daring di Indonesia.
2. Menganalisis kompatibilitas sistem petisi daring sebagai alternatif solusi untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR-RI.

B. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Praktis,
 - a. Bagi masyarakat, penyusunan karya tulis ini mampu menyadarkan dan mengukuhkan urgensi partisipasi dalam pemerintahan. Juga sebagai upaya agar melindungi hak masyarakat dalam berpendapat, terutama ketika mengkritik pemerintah agar tidak menjadi sebuah upaya kriminalisasi bagi masyarakat kritis.
 - b. Bagi Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penyusunan karya tulis ini diharapkan mampu menggugah kesadaran betapa pentingnya upaya transparansi dalam segala kebijakan yang dikeluarkan, terutama jika berkaitan dengan hajat hidup masyarakat banyak.
2. Dari segi teoritis, memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang pengkajian ilmu hukum tata negara, ilmu hukum hak asasi manusia dan ilmu politik.

BAB IV METODOLOGI PENELITIAN

A. JENIS PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal yang mengkaji substansi dari peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum ini, dilakukan melalui tahap-tahap berikut; (a) mencari dan mengklasifikasikan fakta; (b) mengadakan klasifikasi tentang masalah hukum yang diteliti; (c) mengadakan analisis hukum atau/dan analisis interdisipliner dan multidisipliner; (d) menguji hipotesis; (e) menarik kesimpulan; serta (f) mengajukan saran.

B. PENDEKATAN PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan petisi daring dan pendekatan konsep (*conseptual approach*), dengan menelaah dan memahami konsep-konsep; serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dengan menggunakan negara Amerika Serikat dan Inggris Raya sebagai pembandingan.

C. JENIS BAHAN HUKUM

Jenis bahan hukum yang digunakan adalah data sekunder. Penelitian ini menggunakan bahan hukum, yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer, meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (sebagaimana perubahannya);

Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

- b. Bahan Hukum Sekunder, meliputi buku-buku dan penelitian terkait, antara lain Beatriz Sanz Corella, "*Citizen Engagement to Enhance Accountability and Prevent Corruption in the Provision of Public Services in OECD*"; Albert J. Meijer, et al., "*Open Government: Connecting Vision and Voice*", International Review of Administrative Sciences, Volume 78, Nomor 1; Jan-Hinrik Schmidt, Katharina Johnsen, "*On the Use of the E-Petition Platform of the German Bundestag*", HIIG Discussion Paper Series, 02 Juni 2014; Scott Wright, "*Populism and Downing Street E-petitions: Connective Action, Hybridity, and the Changing Nature of Organizing*", Political Communication, Volume 32, Nomor 3, 16 Maret 2015; Stephen A. Higginson, "*A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances*", The Yale Law Journal, Volume 96, Nomor 1, November 1986, dan lain sebagainya.
- c. Bahan Hukum Tersier , yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *Black`s Law Dictionary*, dan *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.

D. TEKNIK PENGUMPULAN BAHAN HUKUM

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen, studi dokumentasi dan studi pustaka. Perekaman data dilakukan dengan pencatatan, *copy file*, dan foto copy.

E. TEKNIK ANALISIS BAHAN HUKUM

Analisis bahan hukum dilakukan dengan teknik analisis isi (*content analysis*). Analisis isi adalah teknik penelitian yang bertujuan untuk mencandra suatu pesan yang tersirat maupun tersurat. Dalam analisis isi, kandungan asas dan pasal-pasal relevan telah dipaparkan dan selanjutnya diinterpretasi dengan metode otentik, komparatif, teleologis dan gramatikal.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. PETISI DARING DALAM KERANGKA UUD 1945

Secara umum, UUD NRI 1945 memberikan garansi keterbukaan pemerintahan dan peran serta masyarakat di dalamnya. Misalnya, pasal 28D ayat 1 dan ayat 3, pasal 28E ayat 3 UUD NRI 1945 mengatur bahwa sebagai negara hukum, Indonesia memberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan berkontribusi di dalam pemerintahan sesuai dengan koridor hukum. Adanya peran rakyat ini sejatinya merupakan sebuah keharusan bagi sebuah negara demokrasi, misalnya Indonesia. Bahkan, konstitusi yang dianut di Indonesia seharusnya sesuai dengan kehendak rakyat yang berdaulat.²²

Bukan hanya konstitusi di Indonesia yang mengatur posisi rakyat di dalam pemerintahan, secara internasional beberapa aturan juga membuka akses rakyat di dalam pemerintahan. Pasal 21 ayat 1 Deklarasi HAM PBB dan Pasal 25a International Konvensi Hak Sipil dan Politik PBB juga mengatur secara jelas mengenai hak berpartisipasi dalam pemerintahan. Dengan adanya peraturan baik secara nasional maupun internasional tersebut, hak berpartisipasi dalam pemerintahan sejatinya memberikan peluang bagi rakyat Indonesia untuk menyuarakan aspirasinya kepada pemerintah secara sah dan legal

Lebih lanjut, dengan posisi rakyat yang strategis di dalam ketatanegaraan Indonesia, aturan mendasar tersebut perlu dibuatkan aturan turunan dan teknis terkait dengan implementasinya. Sebagai contoh, UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik disahkan dalam rangka mendorong fungsi *checks and balances* antara pemerintah dengan masyarakat dengan membuka informasi publik serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembuatan produk kebijakan. Selaras dengan UU Nomor 14 Tahun 2008

²² Jimly Asshiddiqie (2009). Menuju Negara Hukum Yang Demokratis. *Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer*. Hal. 156-157.

tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terutama Pasal 88 ayat 2, Pasal 92 ayat 2 dan Pasal 96 membuka kesempatan bagi seluruh warga negara untuk berperan aktif dalam perumusan maupun pengawalan kebijakan pemerintah.

Dalam kaitannya dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pemerintahan, petisi merupakan salah satu kanal aspirasi masyarakat. Secara umum, petisi adalah surat atau bentuk permohonan resmi kepada pemerintah²³ untuk menjawab atau menanggapi pertanyaan dari masyarakat melalui suatu hal tertentu yang merupakan isu publik atau nasional. Di Indonesia, penggunaan petisi sebagai salah satu sarana menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah juga menjadi hal yang umum dilakukan saat ini. Ambil contoh, beberapa tokoh masyarakat, *Indonesia Corruption Watch* (ICW), Komite Pemantau Legislatif (KOPEL), Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Kode Inisiatif, Yappika, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), dan FITRA membuat petisi daring di situs *Change.org* dalam rangka penolakan atas revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Penolakan tersebut didasarkan kepada anggapan bahwa revisi UU MD3 dikhawatirkan mencederai nilai-nilai demokrasi yang sedang berkembang di Indonesia. Petisi daring yang dibuat pada awal bulan Februari 2018 tersebut sudah mendapatkan dukungan hampir dua ratus ribu tanda tangan dalam kurun waktu satu bulan.

Namun, secara umum terdapat perbedaan mencolok antara sistem petisi daring di Amerika Serikat dan Inggris dengan sistem petisi daring di Indonesia. Jika sistem petisi daring di Amerika Serikat dan Inggris dikelola secara resmi oleh lembaga pemerintahan, sistem petisi daring di Indonesia dikelola oleh *Non Governmental Organisation* (NGO). Perbedaan tersebut mempunyai dampak signifikan terhadap *follow-up* sebuah

²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Petisi", <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/petisi>>, diakses 29 Juni 2019.

petisi. Petisi di Amerika Serikat dan Inggris mendapatkan jaminan respon dari pemerintah jika memenuhi standar, antara lain diukur dari jumlah yang menandatangani petisi, sedangkan petisi di Indonesia tidak ada jaminan berapapun dukungan yang diberikan kepada sebuah petisi akan direspon oleh pemerintah. Oleh karena itu, petisi penolakan revisi UU MD3 tersebut di atas dan petisi daring lainnya di Indonesia tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi pemangku kebijakan untuk memberikan respon. Perbedaan mendasar itulah yang pada akhirnya menentukan apakah sistem petisi ini benar-benar bermanfaat sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan ataukah hanya sekedar formalitas dan unjuk kekuatan.

Walaupun sejauh ini petisi belum menjadi salah satu kanal aspirasi resmi pemerintah dengan rakyat, penggunaan petisi sebagai media komunikasi antara *principal* dengan *agent* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak menyalahi aturan hukum. Selain aturan perundang-undangan tersebut di atas, telah diimplementasikannya petisi oleh NGO menjadi bukti bahwa sebenarnya petisi tidak masuk dalam kategori kanal 'ilegal' ataupun menyalahi aturan hukum.

Sesuai dengan ide penulis mengenai optimalisasi peran DPR dalam fungsi pengawasan dengan diberikan kewenangan untuk mengelola petisi, juga tidak ada aturan perundang-undangan yang bertolak belakang dengan esensi dari petisi tersebut. Walaupun secara spesifik tidak aturan yang mengatur mengenai petisi di Indonesia. Bahkan penyampaian aspirasi rakyat kepada DPR, dalam hal ini melalui sistem petisi, selaras dengan tugas DPR sebagai wakil rakyat, yakni menampung aspirasi masyarakat. Secara sederhana, petisi akan disampaikan kepada DPR-RI sebagai lembaga perwakilan dan penyerap aspirasi rakyat, yang kemudian akan diteruskan kepada Presiden dan jajarannya dalam koridor konstitusi, yakni melalui penggunaan hak angket, interpelasi dan menyatakan pendapat sebagaimana yang diatur oleh Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945 dan hak mengajukan pertanyaan sebagaimana

diatur oleh ayat selanjutnya.

Untuk itu, dalam kaitannya dengan sistem petisi daring, adanya berbagai payung hukum mengenai hak berpendapat dan keterbukaan informasi publik tersebut sebenarnya menjadi sebuah peluang bagi sistem petisi daring di Indonesia untuk dapat dikelola secara maksimal. Salah satunya adalah menjadikannya sebagai salah satu media resmi milik negara yang dikelola secara profesional, sehingga ruang komunikasi antara rakyat dengan pemerintah bisa lebih jelas dan dapat dipercaya.

B. PENGGUNAAN SISTEM PETISI DARING SEBAGAI SOLUSI PENGUATAN SISTEM DEMOKRASI PRESIDENSIAL DI INDONESIA

1. Petisi Daring: Penguatan Sistem Demokrasi dan Presidensial

Secara umum, demokrasi di Indonesia bisa dikatakan sedang mengalami sedikit turbulensi. Rilis dari *The Economist Intelligence Unit* menunjukkan bahwa secara umum terjadi penurunan kualitas demokrasi dunia pada tahun 2017.²⁴ Bahkan Indonesia, sebagai salah satu negara demokratis terbesar di dunia, mengalami penurunan paling signifikan dibandingkan dengan negara-negara lain yang diteliti. Masih dengan data yang sama, dari 167 negara yang diteliti, hanya 30 negara yang benar-benar menjunjung tinggi kebebasan berpendapat (*fully-free*).²⁵ Indonesia sendiri bahkan termasuk negara dengan kategori *largely unfree* (sebagian besar tidak bebas). Masalah demokrasi secara garis besar tersebut di atas mempunyai arti bahwa kebebasan berpendapat dan penyampaian aspirasi oleh *stakeholders* di dalam negara belum sepenuhnya maksimal.

24 The Economist Intelligence Unit. (2018). Democracy Index 2017: Free Speech Under Attack. Diambil dari https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf

25 *Ibid.*

Selain itu, *executive heavy* di Indonesia belum bisa dimaksimalkan secara optimal, baik dari sisi eksekutif maupun legislatif. Dari sisi eksekutif, kebijakan yang dibuat, dalam beberapa kasus, menimbulkan kontroversi baik di kalangan pemangku kebijakan sendiri (legislatif) maupun di kalangan masyarakat, karena kurangnya kajian maupun dengan pendapat publik. Maka tidak heran jika ada sebuah kebijakan yang akan dilaksanakan dalam hitungan jam bisa berganti. Kenaikan BBM di akhir tahun 2018 bisa menjadi contoh bahwa kebijakan kenaikan BBM pada akhirnya dibatalkan hanya beberapa jam setelahnya dengan dalih mendengarkan aspirasi publik.²⁶ Dari sisi legislatif, kualitas DPR baik secara lembaga maupun individu juga masih banyak yang belum yakin. Bahkan dengan adanya sistem pemilu untuk memilih anggota DPR tidak bisa menjamin kualitas dari wakil rakyat itu sendiri, karena terjebak dalam populisme.

Jika hal tersebut semakin berlarut, justru merugikan dua cabang kekuasaan tersebut, bahkan negara secara umum. Dari segi eksekutif, pemerintah akan sulit dalam melakukan inovasi pelayanan publik. Bahkan sistem presidensial cepat atau lambat akan banyak dipertanyakan oleh publik karena sistem ini dirasa malah membuat eksekutif bertindak semena-mena dan tanpa arah. Dari segi legislative, peran DPR cepat atau lambat akan semakin lumpuh, bahkan terkesan bertindak sebagai *yes man*.

Petisi daring yang penulis tawarkan, berusaha untuk menjadi solusi atas kekakuan dua cabang kekuasaan yang terjadi Indonesia saat ini. *Pertama*, petisi daring akan menguatkan sistem presidensial di Indonesia. Asumsi ini berdasarkan bahwa kebijakan yang dibuat sebelumnya dalam beberapa kasus kurang matang dan pada akhirnya legitimasinya kurang. Dengan adanya sistem petisi, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah akan lebih terlegitimasi, karena kebijakan diformulasikan dengan sistem dua arah (*top-down* dan *bottom-up*). *Kedua*, sistem petisi akan

26 Ihsanuddin. Jokowi Batalkan Kenaikan Harga Premium, Ini Penjelasan Staf Khusus Presiden. Kompas, 10 Oktober 2018. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/10/19520991/jokowi-batalkan-kenaikan-harga-premium-ini-penjelasan-staf-khusus-presiden> tanggal 29 Juni 2019.

menguatkan sistem demokrasi di Indonesia. Walaupun belum adanya kesatuan definisi mengenai demokrasi, secara umum demokrasi memuat adanya kebebasan dan partisipasi. Dengan adanya sistem petisi, secara tidak langsung akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menyuarakan aspirasinya. Yang perlu diingat bahwa fungsi dari pembuatan kanal aspirasi rakyat bukan hanya masalah efisiensi, tapi pengaruh yang ditimbulkan dari adanya opini publik.²⁷ Jika opini publik juga diwadahi dengan baik, maka partisipasi akan meningkat, serta kekuatannya legitimasi kebijakan yang dibuat.

Ketiga, sistem petisi akan mengoptimalkan peran DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Hak angket, hak interpelasi maupun hak menyampaikan pendapat yang melekat pada DPR bisa terhindar dari bias kepentingan yang bersifat golongan/politis, karena didasarkan kepada aspirasi masyarakat dengan data yang kredibel dan dapat dipercaya.

Akan tetapi, karena DPR sebagai lembaga politik, tentunya kebijakan sebagus apapun juga pasti akan terkena bias kepentingan politik. Untuk meminimalisir itu semua, perlu dibentuk struktur tersendiri dibawah DPR yang bertugas dalam pengelolaan sistem petisi di Indonesia. Dengan memposisikan wakil rakyat sebagai pengarah, bukan sebagai pelaksana, implementasi sistem petisi, diharapkan bisa mengurangi bias kepentingan. Dengan begitu Negara Pancasila yang mengakui kebebasan individu, namun tidak pula mengesampingkan manusia sebagai makhluk sosial, bukan sesuatu hal yang mustahil untuk terlaksana di Indonesia.

2. Petisi Daring: Peluang dan Tantangan

Sistem petisi daring yang sudah berkembang di Indonesia memang banyak digunakan oleh masyarakat di Indonesia untuk menyuarakan aspirasinya. Situs *change.org*, misalnya, sejauh

²⁷ Lotulung, P. E. (1993). Beberapa sistem tentang kontrol segi hukum terhadap pemerintah. Citra Aditya Bakti, hal. 27

ini sudah memfasilitasi banyak sekali petisi di Indonesia²⁸. Persoalan persoalan yang dipetisikan juga beragam, mulai dari isu lingkungan, politik maupun sosial.

Mengaca kepada petisi daring di Inggris, ada beberapa perbedaan mendasar antara petisi daring Inggris dengan Indonesia. Dari segi hubungan dengan pemerintah, petisi di Inggris secara legal diatur di bawah naungan Parlemen Inggris, sedangkan petisi di Indonesia dikelola oleh *Non Governmental Organisation* (NGO) yang tidak ada hubungan formal dengan pemerintah. Perbedaan tersebut mempunyai dampak signifikan terhadap *follow up* sebuah petisi. Petisi di Inggris mendapatkan jaminan respon dari pemerintah jika memenuhi standar, antara lain diukur dari jumlah yang menandatangani petisi, sedangkan petisi di Indonesia tidak ada jaminan berapapun dukungan yang diberikan kepada sebuah petisi akan direspon oleh pemerintah. Perbedaan mendasar itulah yang pada akhirnya menentukan apakah sistem petisi ini benar-benar bermanfaat sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan ataukah hanya sekedar formalitas.

Dilihat dari teori *multiple streams analysis*²⁹, petisi di Indonesia sangat bergantung kepada faktor politik dalam pemerintah. Seperti yang dikemukakan oleh Kingdon, tiga faktor keberhasilan sebuah isu menjadi bahasan utama dalam pemerintah adalah *problems*, *policies* dan *politics*³⁰. *Problems* merupakan sebuah isu yang muncul yang mungkin butuh sebuah solusi. *Policies* merupakan solusi atau ide yang ditawarkan oleh *interest groups*, dalam hal ini bisa berupa petisi, sedangkan *politics* merupakan keputusan yang diambil oleh pemangku kebijakan atas isu yang berkembang. Keputusan akhir pemerintah mengenai isu tersebut bisa dalam dua sikap; pembahasan isu yang pada akhirnya memberikan solusi, atau bisa juga membuat keputusan untuk tidak melakukan tindakan. Dari ketiga faktor tersebut, *politics* mempunyai peranan yang sangat signifikan karena faktor politik dalam pemerintah bisa

28 Change, "Petisi Tampilan", < <https://www.change.org/id/petisi>>, diunduh 14 Juni 2019.

29 J. Kingdon, "*Agendas, Alternatives and Public Policies*", New York, 1984, hal. 82-83.

30 *Ibid*

menjadikan sesuatu yang sebelumnya terlihat tidak mungkin diimplementasikan, namun pada akhirnya bisa dilaksanakan³¹.

Dengan tidak adanya aturan pemerintah mengatur mengenai petisi di Indonesia, menjadikan semua petisi dengan berapapun dukungan bergantung kepada *political will* pemerintah untuk membahas isu tersebut. Ketergantungan akan *political will* pemerintah menjadikan fungsi petisi sebagai surat permintaan atau permohonan akan penyelesaian masalah dari masyarakat kepada pemerintah menjadi tumpul. Respon pemerintah atas sebuah petisi bisa jadi didasarkan atas dasar hitung-hitungan politis saja. Petisi mengenai terbunuhnya Munir di situs *Change.org*, misalnya, menjadi salah satu contoh petisi yang disikapi secara politis, walaupun hal ini membutuhkan penelitian yang lebih dalam.

Bahkan fungsi petisi di Indonesia cenderung turun menjadi sebuah alat untuk mendapatkan *attention of issues* dari masyarakat. Contoh terkait dengan ketumpulan petisi di Indonesia adalah petisi mengenai pembubaran Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Pembuat petisi berkeyakinan bahwa PDIP telah melanggar konstitusi karena mengusung calon gubernur Jakarta periode 2017-2022 yang terkena kasus penistaan agama³². Petisi yang mendapatkan dukungan lebih dari 48.000 tanda tangan tersebut sampai dengan pemilu DKI Jakarta selesai tidak ada *follow up* resmi dari pemerintah. Ada beberapa faktor petisi tersebut hanya menjadi sebatas *attention of issues*. Pertama, faktor politis sangat jelas terasa karena petisi tersebut dibuat pada masa pemilihan umum gubernur Jakarta. Kedua, PDIP merupakan 'partai pemerintah' dimana Presiden saat ini didukung oleh partai tersebut. Mengingat politik oligarki masih terjadi di Indonesia, membidik PDIP akan sangat sulit diwujudkan. Pada akhirnya, petisi tersebut hanya menjadi *viral* dalam periode tertentu dan pada akhirnya menghilang.

Dari penjelasan tersebut di atas, petisi di Indonesia

31 *Ibid*, hal. 152.

32 Abyan Karami, "Bubarkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan", < <https://www.change.org/p/mahkamah-konstitusi-bubarkan-partai-demokrasi-indonesia-perjuangan>>, diunduh 15 Juni 2019..

mengalami sebuah dilema. Di satu sisi sistem petisi di Indonesia menjadikan masyarakat mempunyai banyak jalur dalam menyampaikan pendapat dan berpartisipasi dalam pemerintahan. Di sisi yang lain, tidak ada payung hukum yang jelas mengenai 'aturan main' sistem petisi, serta masih adanya politik oligarki menjadikan petisi di Indonesia seperti tidak bertaring.

Sejatinya, ada peluang untuk melakukan *policy transfer* mengenai sistem petisi daring di Inggris untuk diterapkan di Indonesia. Namun, muara dari adanya *policy transfer* tersebut adalah *political will* dari pemerintah untuk membuat aturan yang jelas mengenai petisi daring serta menjadikan petisi daring sebagai salah satu sarana resmi pemerintah untuk membuka kesempatan bagi warga negaranya untuk berpendapat dan berpartisipasi dalam pemerintahan. Sistem petisi ini bisa dilegalkan melalui inisiatif dari pemerintah maupun pembahasan secara langsung oleh DPR. Mengingat Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan beberapa hak dalam rangka fungsi pengawasan kepada DRI-RI, yakni hak interpelasi, hak bertanya dan hak menyampaikan pendapat. Hak-hak tersebut bisa digunakan dalam rangka mengawasi jalannya eksekutif dalam menjalankan amanat undang-undang. Oleh karena itu, penambahan tanggung jawab dalam mengelola sistem petisi berpeluang untuk memperkuat hak-hak yang melekat pada DPR. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini dibuat dalam rangka mendalami urgensi penambahan wewenang dalam mengelola sistem petisi kepada DPR.

Namun, mengingat dalam pembahasan sebelumnya bahwa oligarki politik masih mewarnai sistem politik di Indonesia, proses legalisasi petisi daring bisa jadi mempunyai jalan yang sangat terjal. *Open government* mempunyai konsekuensi adanya keterbukaan informasi dari pemerintah kepada masyarakat. *Openness* tersebut bisa saja membuat para elit politik yang menjalankan agenda diluar legalitasnya merasa terancam karier

maupun aktifitasnya.

Petisi daring juga rawan disalahgunakan untuk kepentingan politik praktis. *Free-riders* berpotensi menjadikan petisi daring sebagai ‘petisi pesanan’ bagi pihak-pihak yang berseberangan dengan pemerintah maupun sebaliknya. Walaupun penyalahgunaan petisi bisa diminimalisir dengan membuat aturan secara terperinci.

Lebih lanjut, petisi daring menjadi tantangan tersendiri bagi warga negara yang belum terlalu paham terkait penggunaan internet untuk menyalurkan aspirasinya. Kebutuhan atau aspirasi warga beda usia atau generasi tentunya mempunyai sudut pandang dan kebutuhan yang berbeda. Hal-hal semacam itulah yang juga penting diperhatikan oleh pemerintah, karena jika salah mengambil keputusan maka sistem petisi daring tidak akan berjalan dengan baik.

Dalam kaitannya dengan buruknya implementasi petisi daring karena pemerintah kurang matang dalam membuat sistem yang baik, Grindle secara jelas mengingatkan bahwa konsekuensi dari buruknya performa pemerintah adalah menyia-nyaiakan sumber daya, tidak terlaksananya pelayanan publik bahkan tidak terproteksinya hak-hak warga negara³³. Usaha melegalkan petisi daring sebagai sarana partisipasi masyarakat menjadi tidak bisa mewadahi semua kalangan masyarakat. Bahkan bisa jadi membuat masalah baru bagi sistem demokrasi di Indonesia jika tidak mempunyai aturan-aturan yang jelas yang mudah dimengerti dan dijalankan.

Akan tetapi, jika DPR-RI bisa membuat sistem petisi daring dengan baik, maka bisa meningkatkan performa demokrasi di Indonesia. Dalam hal ini, keterbukaan informasi publik serta pelibatan aktif masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik berpeluang meningkatkan *democratic performance*³⁴. Dampak

33 Merilee S. Grindle, “*Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Volume 17, Nomor 04, Oktober 2004, hal. 525.

34 Beatriz Sanz Corella, “*Citizen engagement to enhance accountability and prevent corruption in the provision of public services in OECD*”, <unpan1.un.org/intradoc/groups/

signifikan yang terjadi adalah, segala bentuk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mempunyai legitimasi yang kuat sehingga tidak muncul polemik baru atas kebijakan yang dibuat. Selain itu, adanya hubungan komunikasi yang cair antara pemerintah dengan masyarakat *via* petisi bisa menjadi solusi dalam meredam konflik vertikal. Sehingga yang dirasakan masyarakat adalah pemerintah yang solutif dan responsif terhadap segala permasalahan rakyat.

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Secara umum, sistem petisi tidak bertolak belakang dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia walaupun aturan mengenai petisi itu sendiri belum diatur di Indonesia
2. Sistem petisi berpeluang memperkuat fungsi *checks and balances* antara DPR dengan pemerintah, maupun masyarakat dengan pemerintah. Namun, dalam implementasinya perlu memperhatikan aspek politik yang sangat kuat mempengaruhi setiap inovasi/kebijakan yang dibuat di dalam pemerintahan.

B. SARAN

Adapun saran yang dapat diberikan adalah:

1. Seyogyanya DPR-RI senantiasa meningkatkan kapasitas pengawasan yang dimiliki dengan menggunakan teknologi, sehingga dapat meningkatkan mekanisme *check and balances* dalam system pemerintahan negara.
2. Seyogyanya Sistem Petisi daring dapat diadopsi sebagai saran untuk meningkatkan indeks partisipasi masyarakat dalam demokrasi di Indonesia.
3. Sistem petisi daring juga dapat membuka luas peluang dialog antara masyarakat dan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adegboyega Ojo dan Jeremy Millard (2017) *Government 3.0– Next Generation Government Technology Infrastructure and Services: Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges*. Vol. 32. Springer,
- Bagir Manan. *Persoalan Paradigma Setelah Atau Akibat Perubahan UUD 1945*. Dalam Moh. Fadli (Ed.) *Membedah UUD 1945*. (Malang: UB Press, 2012), hal. 83.
- Beatriz Sanz Corella, “Citizen Engagement to Enhance Accountability and Prevent Corruption in the Provision of Public Services in OECD”, <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN047621.pdf>, diunduh 15 Juni 2019, hal. 1
- CFG. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, ALUMNI, Bandung, 1994, hlm. 36.
- Ibrahim R, *Sinopsis Penelitian Ilmu Hukum*. Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 41-43.
- J. Kingdon, “*Agendas, Alternatives and Public Policies*”, New York, 1984, hal. 82-83.
- Jan-Hinrik Schmidt, Katharina Johnsen, “*On the Use of the E-Petition Platform of the German Bundestag*”, HIIG Discussion Paper Series, 02 Juni 2014.
- Jimly Asshiddiqie (2009). *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer. Hal. 156-157.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publising, Malang, 2007, hlm. 391.
- Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: G. Allen & Unwin Ltd. 1943. hlm. 269.

- Lotulung, P. E. (1993). Beberapa sistem tentang kontrol segi hukum terhadap pemerintah. Citra Aditya Bakti, hal. 27
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 96.
- Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya. ELSAM-HUMA, Jakarta, 2002, hlm. 146-147.
- Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 11.
- The Economist Intelligence Unit. (2018). Democracy Index 2017: Free Speech Under Attack. Diambil dari https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf
- Valerine J.L. Kriekhoff, Analisis Konten dalam Penelitian Hukum: Suatu Telaah Awal, Kumpulan Bahan Bacaan dalam Penataran Metode Penelitian Hukum yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cimanggis, 20-30 Juli 1997, hlm. 85.
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra, Penafsiran dan Konstruksi Hukum, ALUMNI, Bandung, 2000, hlm. 11.

Jurnal

- Albert J. Meijer, et al., "Open Government: Connecting Vision and Voice", International Review of Administrative Sciences, Volume 78, Nomor 1, hal. 10.
- Burhanuddin Muhtadi, "Jokowi's First Year: A Weak President Caught between Reform and Oligarchic Politics", Bulletin of Indonesian Economic Studies, Volume 52, Nomor 3, h. 351
- Guillermo O'Donnell, "On the state, democratization and some

conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries”, Volume 21, Nomor 8, hal. 1355-1369.

Saldi Isra (2013) Hubungan Presiden dan DPR. Jurnal Konstitusi, 10(3), hal. 402

Scott Wright, “Populism and Downing Street E-petitions: Connective Action, Hybridity, and the Changing Nature of Organizing”, Political Communication, Volume 32, Nomor 3, 16 Maret 2015, hal. 414.

Stephen A. Higginson, “A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances”, The Yale Law Journal, Volume 96, Nomor 1, November 1986, h. 165.

Artikel Internet

Abyan Karami, “Bubarkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan”, <<https://www.change.org/p/mahkamah-konstitusi-bubarkan-partai-demokrasi-indonesia-perjuangan>>, diunduh 15 Juni 2019.

Change, “Petisi Tampilan”, < <https://www.change.org/id/petisi>>, diunduh 14 Juni 2019.

Dylan A. Rachman. Kinerja DPR di Bidang Pengawasan Dianggap Belum Maksimal. Kompas, 14 Agustus 2018. Diambil dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/14/16034871/kinerja-dpr-di-bidang-pengawasan-dianggap-belum-maksimal> pada tanggal 29 Juni 2019

Elza Astari Retaduari. 4 Fraksi Usul ‘Ahok-Gate’, PDIP: Utamakan Akal Sehat. Detik. 14 Februari 2017. Diambil dari <https://news.detik.com/berita/d-3421951/4-fraksi-usul-ahok-gate-pdip-utamakan-akal-sehat> pada tanggal

29 Juni 2019

Ihsanuddin. Jokowi Batalkan Kenaikan Harga Premium, Ini Penjelasan Staf Khusus Presiden. Kompas, 10 Oktober 2018. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/10/19520991/jokowi-batalkan-kenaikan-harga-premium-ini-penjelasan-staf-khusus-presiden-tanggal-29-juni-2019>.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Daring”, <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/daring>>, diakses Juni 2019.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Petisi”, <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/petisi>>, diakses 29 Juni 2019.

Moh. Nadlir. Tak Hanya Legislasi, Fungsi Pengawasan DPR Juga Dianggap Buruk. Kompas, 22 Februari 2018. Diambil dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/22/20422901/tak-hanya-legislasi-fungsi-pengawasan-dpr-juga-dianggap-buruk> pada tanggal 29 Juni 2019

Open Data Barometer, “Global Rangking”, <<http://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>>, diunduh 15 Juni 2019.

UK Government and Parliament, “How Petitions Work”, <<https://petition.parliament.uk/help>>, diunduh 13 Februari 2017.

UK Government and Parliament, “Petitions”, <<https://petition.parliament.uk/>>, diunduh 13 Februari 2017.

UK Parliament, “Civil War”, <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/overview/petition-of-right/>>, diunduh 13 Februari 2017.

United for Human Rights, “A Brief History of Human Rights”, <<http://www.humanrights.com/what-are-human-rights/brief-history/magna-carta.html>>, diunduh 13 Februari 2017

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

DESAIN KONSTITUSIONAL PENGUATAN PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN, PENGUBAHAN, DAN PEMBUBARAN KEMENTERIAN NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Oleh:

Ari Wiryadinata, S.H., M.H.¹ dan Beni Kurnia Illahi, S.H., M.H.²

Abstrak

Tuntutan bagi presiden dan wakil presiden terpilih pasca ditetapkannya oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai pemenang dalam kontestasi pemilihan umum adalah mempersiapkan kabinet pemerintahan secara matang. Tentu saja, sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, desain konstitusional struktur kelembagaan pemerintah berimplikasi langsung terhadap kewenangan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Hal tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan prinsip *checks and balances* penyelenggaraan pemerintahan. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) layaknya lokomotif pemerintahan memiliki peran dan porsi yang sangat besar dalam menentukan hal tersebut. Amanat Pasal 17 UUD 1945 telah menitikberatkan bahwa kementerian negara merupakan struktur pemerintahan di bawah Presiden. Secara mutatis-mutandis, Presiden memiliki hak prerogatif yang sangat besar dalam mengangkat menteri-menterinya. Namun demikian, meskipun pengelolaan struktur kementerian negara ini sepenuhnya ada di tangan Presiden dan sekalipun pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan wewenang penuh Presiden (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945), namun untuk

1 Penulis adalah Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dan Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.

2 Penulis adalah Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dan Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.

perubahan nomenklatur kementerian, Presiden mesti meminta pertimbangan sekaligus persetujuan dari DPR. Ketentuan tersebut mengikat bagi Presiden berdasarkan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945. Dalam konteks demokrasi pada sistem pemerintahan *quasi* presidensial, Presiden meminta pertimbangan dan persetujuan dari DPR untuk mengambil sebuah kebijakan yang strategis merupakan wujud dari partisipasi publik dalam rangka menyalurkan aspirasi-aspirasi konstituennya ketika duduk di parlemen. Termasuk untuk melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara. Melalui penelitian hukum normatif yang menelaah norma UUD 1945 dan kajian-kajian terkait sistem pemerintahan Indonesia, penelitian ini menyimpulkan bahwa secara konstitusional DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan dan legislasinya sangat memungkinkan memiliki ruang untuk menentukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara tersebut. Sebab, penekanan norma di dalam konstitusi terhadap DPR dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dianggap suatu hal yang penting sebagai wujud representasi rakyat.

Kata Kunci: *Penguatan DPR, Desain Konstitusional, Nomenklatur Kementerian*

Abstract

The requisition of the elected president and vice president after being determined by the General Election Commission as the champions in the election contestation is establishing well prepared government cabinet. as a state that adheres to a presidential government system, the constitutional design of government structure has direct implications for both of the executive powers and legislative powers. This is committed in the framework of realizing the checks and balances principle. The President and the House of Representatives (DPR) are like catalist that have a hugerole and portion in running government. The mandate of Article 17 of the 1945 Constitution states that the state government is a government structure under the President.

Mutatis-mutandis, the President has enormous prerogative in appointing his ministers. However, the management of the relevant state ministries is in the hands of the President and also the appointment and dismissal of ministers is the President's full authority (Article 17 paragraph (2) of the 1945 Constitution), for changes in ministry nomenclature, the President must request assistance supported by the DPR. Article 17 paragraph (4) of the 1945 Constitution. In a democratic system as well as quasi presidential government system, the President requests the approval as well as consideration of the DPR to adopt strategic policies in order to channel the aspirations of its constituents. Associated with establishing, changing, and dissolving state ministries. Through normative legal research that examines the norms of the 1945 Constitution and studies related to the Indonesian government system, this study discusses the constitutionality of the DPR in relation to supervision and its legislation is compulsion to formation, change and dissolution of the state ministries. The reasoning of norms in the constitution towards the DPR in giving consideration and approval on formation, change and dissolution is pivotal matters as a form of people's representation.

Keywords: *Strengthening Parliament, Constitutional Design, Ministry Nomenclature*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

“...Jangan pernah menyalahkan badan legislative karena tidak melakukan sesuatu. Ketika mereka tak mengerjakan apa-apa, mereka tak menyakiti siapapun. Saat mereka mengerjakan sesuatu itulah saat mereka menjadi berbahaya...” (“Never blame a legislative body for not doing something. When they do nothing, they don't hurt anybody. When they do something is when they become dangerous”) - **Will Rogers** -

Desain konstitusional struktur kelembagaan pemerintah dalam bingkai sistem pemerintahan berimplikasi langsung terhadap kewenangan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Hal tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan prinsip *checks and balances* penyelenggaraan pemerintahan.³ Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) layaknya lokomotif pemerintahan memiliki peran dan porsi yang sangat besar dalam menentukan hal tersebut. Secara konstitusional, posisi Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pemerintah diatur melalui Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 yang menjelaskan bahwa, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Tentu saja, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, Presiden berwenang menentukan struktur pemerintahan yang berada di bawahnya.⁴

Begitu juga dengan DPR, sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan *quasi* presidensial pun, DPR memiliki kewenangan yang sangat besar dalam menentukan segala yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam merancang struktur pemerintahan yang *notabene* sebetulnya melekat pada 3 (tiga) fungsi DPR yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sebab, wujud kedaulatan rakyat akan lebih tersentuh jika posisi DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan dan legislasi digunakan secara baik dalam menyusun kerangka dan struktur pemerintahan dengan melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya.⁵

Adapun kerangka dan struktur yang dimaksud adalah kementerian negara sebagai perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Perihal Kementerian Negara ini diatur dalam Pasal 17 UUD 1945 yang menjelaskan sebagai berikut :

- 3 Jimly Asshiddiqie, 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 29.
- 4 Saldi Isra, Feri Amsari dkk. 2014. *Kajian Lembaga Kepresidenan dan Postur Kabinet*, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, Hlm. 21.
- 5 Saldi Isra, 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Edisi Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 37.

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara;
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;
- (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan rujukan Pasal 17 UUD 1945 tersebut, dapat digaribawahi bahwa kementerian negara yang *notabene*-nya merupakan struktur pemerintahan di bawah Presiden, secara mutatis-mutandis sepenuhnya juga menjadi wewenang Presiden untuk mengangkat pejabat-pejabatnya. Dalam arti, pengisian jabatan menteri tidak memerlukan persetujuan dari DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Namun demikian, meskipun pengelolaan struktur kementerian Negara ini sepenuhnya ada di tangan Presiden, akan tetapi Presiden tetap saja terikat dengan rumusan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara). Di mana, di dalam ketentuan UU Kementerian Negara tersebut, sebahagian normanya mengatur komponen yang berhubungan dengan organisasi, pembentukan, tugas dan fungsi kementerian negara.

Dalam arti kata, untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* sebagaimana disinggung di awal, sekalipun pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan wewenang penuh Presiden (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945), namun untuk perubahan nomenklatur kementerian, Presiden mesti meminta pertimbangan DPR.⁶ Ketentuan tersebut mengikat bagi Presiden berdasarkan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945. Dalam konteks demokrasi pada sistem pemerintahan *quasi* presidensial, Presiden meminta pertimbangan dan persetujuan dari DPR untuk mengambil sebuah kebijakan yang strategis merupakan wujud dari partisipasi publik dalam rangka menyalurkan aspirasi-aspirasi konstituennya ketika

6 Saldi Isra, Feri Amsari dkk., *Op.cit.*, Hlm. 23.

duduk di parlemen.⁷ Termasuk untuk melakukan pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara.

Sebab, secara konstitusional di dalam rumusan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 menjelaskan bahwa, pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Artinya, dalam batas penalaran yang wajar, ketentuan dimaksud merupakan perintah konstitusi untuk mengatur lebih jauh perihal kementerian negara. Pada saat bersamaan tentu saja ketentuan itu mesti ditindaklanjuti dengan sebuah produk undang-undang. Di mana, amanat undang-undang dimaksud diatur tentang kewajiban untuk meminta pertimbangan DPR ketika hendak mengubah kementerian, maka Presiden wajib untuk memenuhinya.

Itu sebabnya, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara dalam hal penataan organisasi pemerintahan yang berada di bawah Presiden seperti kementerian negara, disamping harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 4 dan Pasal 17 UUD 1945, secara eksplisit juga harus mematuhi ketentuan undang-undang yang mengatur organisasi yang akan dibentuk. Artinya, organ konstitusional seperti kementerian negara sebagai organisasi pemerintahan di bawah Presiden sebagaimana dijelaskan di atas, memiliki signifikansi tinggi dalam mewujudkan mandat UUD 1945.⁸ Dalam arti kata, penormaam terhadap pertimbangan DPR untuk pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara mesti dicantumkan dan dijelaskan di dalam konstitusi. Jika perlu, ketika Pemerintah hendak mengubah nomenklatur kementerian, DPR tidak hanya memberikan pertimbangan melainkan harus melalui persetujuan bersama DPR dan Pemerintah layaknya seperti pembentukan undang-undang. Norma itulah yang kemudian perlu ditambahkan di dalam Pasal 17 ayat (4) UUD 1945, sehingga norma tersebut menemukan ruh yang sesungguhnya.

Selain rencana desain konstitusional terhadap Pasal 17

7 Benny K. Harman & Hendaridi, ed., 1991. *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, JARIM dan YLBHI, Jakarta, Hlm. 59.

8 Saldi Isra, Feri Amsari dkk., *Op.cit.*, Hlm. 22.

ayat (4) UUD 1945, soal pertimbangan atau persetujuan DPR yang diatur di dalam UU Kementerian Negara juga tidak boleh dikesampingkan. Karena ini menyangkut perihal perubahan nomenklatur kementerian. Hal ini tentu saja akan menjadi alasan utama penundaan pengumuman nama-nama kabinet. Ekspektasi dan harapan yang besar dari masyarakat membuat mereka ingin segera mengetahui siapa-siapa orang yang akan duduk menjadi pembantu Presiden di kabinet pemerintahan baru. Di sisi lain, hal tersebut baru bisa dilaksanakan paling cepat 7 (tujuh) hari kerja setelah pelantikannya, karena harus terlebih dahulu meminta pertimbangan dari DPR.⁹

Sementara ada juga pendapat yang menjelaskan bahwa Presiden tidak perlu menunggu pertimbangan DPR, karena pertimbangan atau persetujuan baru dapat dilakukan apabila perubahan atau pembubaran kementerian dilakukan pada saat atau di tengah masa jabatan Presiden, sedangkan pada saat awal Presiden dilantik dianggap belum ada kementerian, sehingga pengumuman mengenai susunan kabinet seharusnya dapat lebih cepat untuk dilakukan.¹⁰ Hal pemberian pertimbangan atau persetujuan inilah yang pada akhirnya menimbulkan tafsir dan polemik normat tersendiri di masyarakat. Untuk itu perlu diketahui dalil yang jelas terkait waktu pertimbangan atau persetujuan mengenai pembentukan, perubahan, atau pembubaran kementerian dilakukan, apakah dilakukan pada masa awal.

⁹ Sementara ada juga pendapat yang menjelaskan bahwa Presiden tidak perlu menunggu pertimbangan DPR, karena pertimbangan atau persetujuan baru dapat dilakukan apabila perubahan atau pembubaran kementerian dilakukan pada saat atau di tengah masa jabatan Presiden, sedangkan pada saat awal Presiden dilantik dianggap belum ada kementerian, sehingga pengumuman mengenai susunan kabinet seharusnya dapat lebih cepat untuk dilakukan. Hal pemberian pertimbangan atau persetujuan inilah yang pada akhirnya menimbulkan tafsir dan polemik normat tersendiri di masyarakat. Untuk itu perlu diketahui dalil yang jelas terkait waktu pertimbangan atau persetujuan mengenai pembentukan, perubahan, atau pembubaran kementerian dilakukan, apakah dilakukan pada masa awal.

¹⁰ Zaqiu Rahman, 2014. *Ketentuan Pertimbangan atau Persetujuan dalam Undang-Undang Kementerian Negara*, Jurnal Rechtvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, Hlm. 2.

Berdasarkan dinamika dan kondisi norma yang termaktub di dalam konstitusi perihal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara saat ini dan mempertimbangkan pentingnya gagasan memperkuat peran DPR dalam hal pemberian persetujuan dan pertimbangan terhadap hal dimaksud, maka Penulis perlu melakukan kajian secara komprehensif yang berjudul, **“Desain Konstitusional Penguatan Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran Kementerian Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945”**.

2. Rumusan Masalah

Dalam rangka mewujudkan cita-cita hidup bernegara sebagaimana dimaktumkan dalam Pembukaan UUD 1945, seluruh proses penyelenggaraan negara haruslah berjalan dalam sebuah jalur yang berkesinambungan. Meskipun pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan otoritas prerogatif Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, namun untuk perubahan nomenklatur kementerian, Presiden tidak bisa berjalan sendiri. Presiden mesti meminta pertimbangan dan persetujuan dari DPR. Untuk mewujudkan hal itu, peran DPR perlu diperkuat melalui desain konstitusional Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 dalam hal pembentukan, pengubahan, dan perubahan terhadap kementerian negara. Karena desain ini dianggap sebagai instrumen yang tepat untuk mendeskripsikan corak sistem pemerintahan Indonesia yaitu sistem pemerintahan *quasi* presidensial. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, pertanyaan penelitian yang hendak dijawab lebih jauh adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Perkembangan dan Pengaturan terkait Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran Kementerian Negara setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ?
2. Bagaimana Desain Konstitusional Penguatan Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan,

Pengubahan, Dan Pembubaran Kementerian Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 ?

3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan menggali lebih jauh argumen ketatanegaraan dengan menelisik perkembangan dan pengaturan terkait pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Secara khusus, dimaksudkan untuk menemukan desain konstitusional yang lebih tepat dan sesuai mengenai gagasan penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Di samping itu, hasil penelitian ini akan dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Secara praktis juga dapat bermanfaat sebagai masukan bagi DPR dan Pemerintah dalam menemukan solusi dan rekomendasi berupa tawaran jawaban terkait desain postur kabinet yang sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.¹¹ Penelitian hukum dibedakan atas penelitian hukum normatif

11 F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, terpetik dalam Saldi Isra, 2009. *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 141

dan penelitian hukum empiris.¹² Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*yuridis normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹³

Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (*descriptive reseach*). Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu.¹⁴ Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat, di mana sesuai bahan-bahan itulah preskripsi hukum disusun.

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.¹⁵ Sifat perskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut. Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskripsi, penelitian ini dapat mengungkap apa dan bagaimana peluang untuk merekonstruksi penguatan DPR dalam Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran Kementerian Negara setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup : bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁶ Bahan hukum primer berupa UUD 1945 sebelum dan setelah perubahan dan peraturan perundang-undangan terkait. Adapun bahan hukum sekunder berupa

12 Bambang Waluyo, 2007. *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 13

13 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

14 Bambang Waluyo, *Op.cit.*, hlm. 8-9

15 *Ibid.*, hlm. 8-9

16 *Ibid.*

karya ilmiah, buku, dan informasi cetak maupun elektronik yang relevan dengan masalah penelitian ini.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan.¹⁷ Pengumpulan data dilaksanakan dengan menginventarisasi norma UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan hasil penelitian atau kajian terdahulu. Bahan-bahan hukum yang tersedia dikelompokkan sesuai kelompok masalah, untuk selanjutnya dilakukan analisis.

Analisa dimaksud dilakukan secara kualitatif. Teori yang ada digunakan sebagai pisau analisa untuk menjawab secara sistematis dan logis permasalahan penelitian. Dalam melakukan analisa, penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yaitu : *pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini digunakan untuk mempelajari makna, hubungan, konsistensi dan kesesuaian antara suatu peraturan perundang-undangan dengan perundang-undangan lainnya.¹⁸ *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan menggunakan pendekatan ini, berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang dibidang ilmu hukum,¹⁹ khususnya terkait hukum tata negara dan hukum administrasi negara akan digunakan untuk mempertajam dan memperdalam analisis ini.

C. KERANGKA TEORI

1. Teori Keterwakilan Parlemen

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi. Demokrasi menghendaki pemerintahan yang berasal dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Demokrasi pada era sekarang dilakukan melalui sistem perwakilan yang merupakan cara terbaik untuk membentuk "*representative government*".²⁰ Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan

17. *Ibid.*. Hlm. 19

18 Peter Mahmud Marzuki, 2006. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm. 93

19 *Ibid.* hlm. 95

20 Charles Simabura, 2011. *Parlemen Indonesia, Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali

diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan pelbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.²¹ Perwakilan rakyat pun dibagi dalam dua prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).²²

Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seorang wakil dalam keanggotaan parlemen. Dalam keterwakilan fisik tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya sistem pemilu, kepartaian, bahkan pribadi masing-masing wakil.²³ Oleh karena itu, muncul pemikiran tentang keterwakilan substantif (*representation of ideas*) yang tidak bergantung pada mekanisme kelembagaan parlemen.²⁴ Setiap saat rakyat dapat menyampaikan aspirasinya melalui media massa, forum dengar pendapat, kunjungan kerja, dan media aspiratif lainnya. Menurut Charles Simabura, keterwakilan secara fisik tidaklah cukup dan harus diikuti oleh keterwakilan secara substantif.²⁵

Di samping itu, pembagian konsep perwakilan rakyat dapat dilihat dari sudut pandang hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Pembagian tersebut dapat dibagi dalam dua tipe, yaitu :

1. Perwakilan dengan tipe delegasi (mandat) yang berpendirian wakil rakyat merupakan corong keinginan rakyat yang diwakili. Ia harus menyuarakan apa saja keinginan rakyat. Wakil rakyat terikat dengan keinginan rakyat dan sama sekali tidak memiliki kebebasan berbicara lain daripada yang dikehendaki konstituennya.²⁶ Dalam tipe ini wakil rakyat harus memiliki

Pers, Jakarta, Hlm. 23

21 Dahlan Thaib, 2000. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Hlm. 2.

22 Jimly Asshiddiqie, 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Hlm. 176.

23 *Ibid.* hlm. 177.

24 *Ibid.*

25 Charles Simabura, *Op.cit.*, Hlm. 24.

26 Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Sekretariat Jenderal Mahkamah

kontak secara langsung dan kontinu dengan konstituen.

2. Perwakilan dengan tipe trustee (*independent*) berpendirian bahwa wakil rakyat dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan memiliki kemampuan mempertimbangkan secara baik (*good judgement*). Di mana wakil rakyat memiliki kebebasan untuk berbuat dan diberikan kepercayaan untuk itu. Dasar pertimbangan yang digunakan oleh wakil rakyat dalam bertindak lebih mengutamakan kepentingan nasional.²⁷

Dalam melihat hubungan antara wakil dan yang diwakili Riswandha Imawan dengan mengutip Abcarian mengemukakan adanya empat tipe hubungan, yaitu :²⁸

1. Wakil sebagai wakil, dalam tipe ini, wakil bertindak bebas menurut pertimbangan sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
2. Wakil sebagai utusan, dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili sesuai dengan mandate yang diberikannya.
3. Wakil sebagai politico, dalam tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan masalah yang dihadapi.
4. Wakil sebagai partisan, dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program partai atau organisasinya. Wakil akan lepas hubungannya dengan pemilih (pihak yang diwakili) begitu proses pemilihan selesai.

Konstitusi, Jakarta, Hlm. 174.

²⁷ *Ibid.*, Hlm. 175.

²⁸ Abdi Yuhana, 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca-Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung, Hlm. 56.

2. Teori Kelembagaan Eksekutif

Jika ingin memahami kekuasaan Presiden maka pemahaman atas ide pemisahan kekuasaan modern mesti dimengerti. Jacqueline R. Kanovitz menjelaskan dengan sederhana konsep “awal” pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Amerika, *“the constitution prohibits one branch from encroaching on the powers delegated to another branch and from turning its powers over to another branch”*.²⁹ Senada dengan Kanovitz, Jose Antonio Cheibub menjelaskan bahwa fokus utama dalam demokrasi presidensiil adalah pemisahan antara eksekutif (pemerintah) dan lembaga legislatif. Kekuasaan Presiden, menurut Cheibub, dalam menjalankan fungsi pemerintahan tidak memerlukan dukungan legislatif untuk tetap eksis.³⁰

Presiden merupakan tampuk kekuasaan yang sangat kuat dalam sistem presidensial. Apalagi dalam konteks Pemilihan Presiden Langsung oleh rakyat. Penjelarasannya, menurut Cheibub hal itu karena parlementer dan presidensial berbeda dalam struktur. Parlementer bergantung kepada relasi mutual yang saling ketergantungan sedangkan presidensial berstruktur relasi mutual yang merdeka dalam hal hubungan lembaga legislatif dan eksekutif.³¹ Hal itu terjadi karena dalam sistem parlementer “jumlah kursi” parlemen menentukan siapa yang berhak memimpin cabang kekuasaan eksekutif sedangkan dalam sistem presidensial masing-masing pihak dipilih langsung oleh rakyat. Artinya, secara konseptual kekuasaan Presiden sangat kuat. Itu sebabnya menurut David Marrani, *“indeed, the president and the executive are not controlled by the legislature but directly by the people”*.³²

29 Jacqueline R. Kanovitz, 2010. *Constitutional Law*, 12 edition, Lexis-Nexis and Anderson Publishing, Hlm. 7., dalam Saldi Isra, Feri Amsari dkk., *Op.cit.*, Hlm. 9.

30 Jose Antonio Cheibub, 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, Hlm. 26.

31 *Ibid.*, Hlm. 49.

32 David Marrani, 2013. *Dynamics in the French Constitution, Decoding French Republican Ideas*, Routledge, London dan New York, Hlm. 13

Faktor-faktor itu membuat posisi Presiden sangat aman dalam menjalankan kebijakannya. Sayang dalam praktik akhirnya, Presiden gagal memanfaatkan kekuatannya dengan acapkali terbawa arus permainan di lembaga legislatif. Keributan antara Presiden dan lembaga legislatif juga disebabkan kegagalan Presiden menunjukkan perannya dalam penuntasan permasalahan bangsa dan negara.³³ Meskipun tampak aman, bukan berarti Presiden dapat bertindak lalai. Kewaspadaan dan kemampuan Presiden mendekati semua pihak, baik lawan maupun kawan, sangat diperlukan.³⁴ Bagaimanapun menurut Richard Neustadt merupakan ahli politik yang melihat jabatan Presiden sebagai jabatan politik yang sesungguhnya tidak terlalu berkaitan dengan pembentukan pasal-pasal konstitusi.

Itu sebabnya, ungkapan Neustadt sangat terkenal dan banyak dianut para pemikir politik kekuasaan negara menuturkan bahwa: *“presidential power is the power to persuade”*.³⁵ Terjemahan bebasnya dari kredo tersebut adalah: kekuasaan presiden merupakan kekuasaan untuk berdiplomasi. Sebagai pemikir politik kenamaan, pemikiran Neustadt memang mengabaikan teori-teori konstitusi yang dianut para pemikir hukum tata negara. Lebih lanjut Neustadt menerangkan bahwa: *“powers are no guarantee of power and the probabilities of power do not derive from the literary theory of the constitution”*.³⁶ Sehingga Presiden harus mampu membangun jalur diplomasi untuk meyakinkan seluruh pihak terhadap langkah-langkah kinerjanya ke depan. Untuk itu, penting bagi seorang Presiden untuk memahami bagaimana perannya sebagai seorang pimpinan eksekutif dan negara.

33 Saldi Isra, Feri Amsari dkk., *Op.cit.*, Hlm. 9.

34 *Ibid.*

35 Richard E Neustadt, 1960. *Ringkasan Kajian terhadap buku Neustadt yang berjudul: Presidential Power*, Macmillan Publishing Company, New York, dapat diunduh: <http://acad.fcps.org/ss/puch/apps/readings/neustadt.pdf> dan Robert Y Shapiro, etc (edt), 2000. *Presidential Power, Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, Columbia University Press, New York, hlm. 9.

36 *Ibid.*

D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Perkembangan dan Pengaturan terkait Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran Kementerian Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Indonesia adalah negara yang pernah menerapkan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer dalam sejarah ketatanegaraan. Kedua sistem pemerintahan tersebut dijalankan berdasarkan konstitusi yang berlaku pada masanya masing-masing. Jamak diketahui bahwa kedua sistem pemerintahan tersebut memiliki karakteristik langgam kekuasaan yang berbeda-beda. Dimana dalam sistem pemerintahan presidensial kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara sangatlah dominan dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer yang lebih menitik beratkan kekuasaan kepada kuasa parlemen.

Sejalan dengan pemikiran Lijphart dan Sartori yang menyebutkan bahwa secara tradisi, sistem presidensial memiliki karakteristik sebagai non kologial dalam proses pembuatan keputusan, biasanya hanya dipimpin oleh satu personel atau figur yaitu presiden.³⁷ Pengambilan keputusan tunggal yang dimiliki oleh Presiden ini tidak hanya sebatas membentuk dan memilih menteri yang akan duduk dalam kabinetnya tetapi dapat dimaknai secara luas sebagai kewenangan presiden secara tunggal untuk menentukan pembentukan, pengubahan dan penggabungan kementerian.

Mainwaring dan Shugart meng-elaborasi pemikiran Lijphart dan Sartori mengenai kewenangan yang dimiliki oleh presiden khususnya dalam membentuk kabinet dan pembangunan institusionalnya dimana menurut Mainwaring bahwa kewenangan Presiden dalam membentuk kabinet dan institusionalnya tidak selalu menjadi kewenangan mutlak dari Presiden sebagai kepala pemerintahan melainkan terdapat peran lembaga legislatif. Semakin terfragmentasi kekuasaan

³⁷ Victor Araujo, Thiago Silva dan Marcelo Vieira, 1981. *Measuring Presidential Dominance over cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and power sharing*, Journal of The Brazillian Political Association, Hlm 3

legislatifnya seperti sistem pemerintahan presidensial dengan multipartai maka peran lembaga lain dalam pemilihan menteri dan pembentukan, perubahan serta penggabungan kementerian akan tendesi untuk memperhatikan pertimbangan lembaga legislatif tersebut³⁸.

Pendapat Mainwaring tersebut menggambarkan dari kacamata politik bagaimana konfigurasi politik parlemen akan selalu mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh seorang presiden bahkan sistem pemerintahan presidensial sekalipun. Meskipun demikian dalam kajian hukum tata negara yang juga beirisan dengan kajian ilmu politik maka peran lembaga perwakilan khususnya dalam pembentukan, perubahan dan penggabungan kementerian tidak semata merupakan sebatas mengakomodir aspek kepentingan politik *an sich* tetapi juga harus memperhatikan pertimbangan kepentingan publik yang lebih luas.

Pembentukan, perubahan dan penggabungan kementerian membutuhkan suatu perencanaan yang paripurna, komprehensif dan matang karena melibatkan kepentingan publik dan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif. Selama ini belum terdapat kajian yang paripurna dan multidimensi yang menelaah bagaimana peran lembaga perwakilan dalam pembentukan, perubahan dan penggabungan kementerian. Apakah kewenangan tersebut merupakan kewenangan sepenuhnya dari Presiden selaku kepala pemerintahan atau diperlukan pelibatan lembaga perwakilan dalam menentukannya. Jikapun kemudian ada pelibatan lembaga legislatif dalam pembentukan, perubahan dan penggabungan kementerian maka yang perlu ditakar adalah sejauh mana pelibatan tersebut agar tidak mencederai sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia.

Menilik dalam tapak tilas pengaturan mengenai menteri dan kementerian dalam Pelbagai konstitusi yang berlaku di Indonesia maka dapat diketahui bahwa tidak ada jumlah dan jenis kementerian yang tetap. Keseluruhannya tergantung

38 *Ibid.* Hlm 4

kepada kebutuhan dan keputusan presiden. Bahkan jumlah kementerian dari awal kemerdekaan hingga saat ini selalu mengalami perubahan dan bersifat sangat dinamis. Konstitusi pun tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai pembentukan, pengubahan dan penggabungan kementerian. Hanya saja konstitusi memberikan rambu-rambu yang bersifat umum tentang kementerian dan menteri dalam beberapa jumlah pasal.

Adapun pengaturan dalam konstitusi mengenai kementerian adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1 Pengaturan tentang Menteri dan Kementerian dalam Konstitusi yang pernah berlaku

UUD 1945	Konstitusi RIS	UUDS 1945	UUD 1945 Perubahan
Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara (Pasal 17 ayat (1))	Jang dapat diangkat menjadi Menteri ialah orang jang telah berusia 25 tahun dan jang bukan orang jang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang jang telah ditjabat haknja untuk dipilih (Pasal 73)	Presiden membentuk kementerian-kementerian (Pasal 50)	Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara (Pasal 17 ayat (1))

UUD 1945	Konstitusi RIS	UUDS 1945	UUD 1945 Perubahan
Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2))	Presiden diangkat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam Pasal 69, menundjukan tiga pembentuk kabinet (Pasal 74 ayat (1))	Presiden menundjukan seorang atau beberapa orang pembentuk kabinet (Pasal 51 ayat (1))	Ment-eri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2))
Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan (Pasal 17 ayat (3))	Sesuai dengan andjuran ketiga pembentuk kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanja mendjadi perdana-menteri dan mengangkat ment-eri-menteri jang lain. (Pasal 74 ayat (2))	Sesuai dengan andjuran pembentuk kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanja mendjadi perdana menteri dan mengangkat ment-eri-menteri jang lain (Pasal 51 ayat (2))	Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 17 ayat (3))

UUD 1945	Konstitusi RIS	UUDS 1945	UUD 1945 Perubahan
	<p>Sesuai dengan andjuran ketiga pembentuk itu djuga, Presiden menetapkan siapa-siapa dari menteri-menteri itu diwadjibkan memimpin departemen masing-masing. Boleh pula diangkat menteri-menteri jang tidak memangku sesuatu departemen. (Pasal 74 ayat (3))</p>	<p>Sesuai dengan andjuran pembentuk itu djuga, Presiden menetapkan siapa-siapa dari menteri-menteri itu diwadjibkan memimpin kementerian masing-masing. Presiden boleh mengangkat Menteri-menteri jang tidak memangku sesuatu kementerian. (Pasal 51 ayat (3))</p>	<p>Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran Kementerian negara diatur dalam undang-undang (Pasal 17 ayat (4))</p>

UUD 1945	Konstitusi RIS	UUDS 1945	UUD 1945 Perubahan
	Keputusan-keputusan Presiden yang memuat pengangkatan yang diterangkan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini serta ditandatangani oleh ketiga pembentuk kabinet (Pasal 74 ayat (4))	Keputusan-keputusan Presiden yang memuat pengangkatan yang diterangkan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini ditandatangani serta oleh pembentuk kabinet. (Pasal 51 ayat (4))	
	Pengangkatan atau penghentian antara waktu menteri-menteri dilakukan dengan keputusan pemerintah. (Pasal 74 ayat (5))	Pengangkatan atau penghentian antar-waktu menteri-menteri begitu pula penghentian kabinet dilakukan dengan keputusan Presiden (Pasal 51 ayat (5))	

Berdasarkan tabel diatas dapat dideskripsikan bahwa dalam 4 Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia tidak ada satupun dari konstitusi tersebut yang mengatur secara eksplisit mengenai bagaimana mekanisme pembentukan, pengubahan dan pembubaran suatu kementerian. Keseluruhannya berbicara mengenai prosedur pengisian jabatan menteri yang akan menduduki suatu kementerian.

Hal demikian dapat dipahami karena konstitusi disusun untuk menjelaskan hal-hal yang bersifat penting dan fundamental. Langgam atau model pengisian jabatan menteri sangat penting untuk diatur didalam konstitusi karena berkaitan dengan sistem pemerintahan yang akan diterapkan. Sebagai contoh dalam sistem pemerintahan presidensial dimana dikenal dengan jargon "*the winner takes all*" maka presiden terpilih memiliki kewenangan absolut untuk menentukan pembantunya dan untuk menjamin kekuasaan presiden tersebut maka diatur didalam konstitusi. Sedangkan pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian tidak diatur secara jelas dan hanya disebutkan secara implisit karena sejatinya pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian tidak berhubungan secara langsung dengan sistem pemerintahan presidensial. Itu artinya pembentukan, pengubahan dan pembubaran suatu kementerian haruslah melibatkan kekuasaan negara seperti lembaga perwakilan karena berhubungan dengan hajat publik.

Ketiadaan pengaturan yang rigid didalam konstitusi mengenai pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian menyebabkan jumlah kementerian dalam kabinet masing-masing pemimpin di Indonesia menjadi sangat bervariasi dan berjumlah berbeda-beda.

Tabel 1.2 Kabinet di Indonesia³⁹

Era Perjuangan Kemerdekaan				
No	Nama Kabinet	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah personel
1	Presidensial	Ir. Soekarno	Presiden	21 orang
2	Sjahrir I	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	17 orang
3	Sjahrir II	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	25 orang
4	Sjahrir III	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	32 orang
5	Amir Sjarifuddin I	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	34 orang
6	Amir Sjarifuddin II	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	37 orang
7	Hatta I	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	17 orang
*	Darurat	S. Prawiranegara	Ketua PDRI	12 orang
8	Hatta II	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	19 orang
*	RIS	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	17 orang
9	Susanto	Susanto Tirtoprodjo	Pjs Perdana Menteri	10 orang
10	Halim	Abdul Halim	Perdana Menteri	15 orang
11	Natsir	Mohammad Natsir	Perdana Menteri	18 orang
12	Sukiman-Suwirjo	Sukiman Wirjosandjojo	Perdana Menteri	20 orang

³⁹ Data diperoleh dari laman https://id.wikipedia.org/wiki/Kabinet_Pemerintahan_Indonesia diakses pada 25 Juni 2019

Era Perjuangan Kemerdekaan

No	Nama Kabinet	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah personil
13	Wilopo	Wilopo	Perdana Menteri	18 orang
14	Ali Sastroamidjojo I	Ali Sastroamidjojo	Perdana Menteri	20 orang
15	Burhanuddin Harahap	Burhanuddin Harahap	Perdana Menteri	23 orang
16	Ali Sastroamidjojo II	Ali Sastroamidjojo	Perdana Menteri	25 orang
17	Djuanda	Djuanda	Perdana Menteri	24 orang
18	Kerja I	Ir. Soekarno	Presiden / Perdana Menteri	33 orang
19	Kerja II	Ir. Soekarno	Presiden / Perdana Menteri	40 orang
20	Kerja III	Ir. Soekarno	Presiden / Perdana Menteri	60 orang
21	Kerja IV	Ir. Soekarno	Presiden / Perdana Menteri	66 orang
22	Dwikora I	Ir. Soekarno	Presiden / Perdana Menteri	110 orang
23	Dwikora II	Ir. Soekarno	Presiden / Perdana Menteri	132 orang
24	Dwikora III	Ir. Soekarno	Presiden / Perdana Menteri	79 orang
25	Ampera I	Jend. Soeharto	Ketua Presidium	31 orang

Era Perjuangan Kemerdekaan				
No	Nama Kabinet	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah personel
26	Ampera II	Jend. Soeharto	Pjs Presiden	24 orang
27	Pembangunan I	Jend. Soeharto	Presiden	24 orang
28	Pembangunan II	Jend. Soeharto	Presiden	24 orang
29	Pembangunan III	Soeharto	Presiden	32 orang
30	Pembangunan IV	Soeharto	Presiden	42 orang
31	Pembangunan V	Soeharto	Presiden	44 orang
32	Pembangunan VI	Soeharto	Presiden	43 orang
33	Pembangunan VII	Soeharto	Presiden	38 orang
34	Reformasi Pembangunan	B.J. Habibie	Presiden	37 orang
35	Persatuan Nasional	Abdurahman Wahid	Presiden	36 orang
36	Gotong Royong	Megawati Soekarnoputri	Presiden	33 orang
37	Indonesia Bersatu	Susilo Bambang Yudhoyono	Presiden	34 orang
38	Indonesia Bersatu II	Susilo Bambang Yudhoyono	Presiden	34 orang
39	Kerja	Joko Widodo	Presiden	34 orang

Dibandingkan dengan komposisi pada masa itu, maka jumlah kementerian pada masa ini mengalami peningkatan

secara kuantitatif dan sangatlah dinamis. Meskipun peningkatan jumlah kementerian tersebut menjadi sangat relevan mengingat berkembangnya kehidupan masyarakat dan adanya kebutuhan akan kementerian itu, namun pembentukannya tetap perlu dikontrol dan diawasi oleh lembaga yang berwenang agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dalam mendistribusikan urusan pemerintahan tersebut. Itu sebabnya dikeluarkan UU tentang kementerian negara dalam rangka mengatur tata kelola dari kementerian di Indonesia.

Dalam *ius constitutum* saat ini pengaturan lebih lanjut mengenai kementerian diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menurut Pasal 1 angka 1 mendefinisikan Kementerian negara yang selanjutnya disebut kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Selanjutnya apa saja yang menjadi ruang lingkup dari pekerjaan pemerintahan tersebut adalah segala urusan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dikarenakan luasnya urusan pemerintahan dalam Konstitusi, maka UU *a quo* menjelaskan apa saja urusan pemerintahan tersebut dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a,b,c UU Nomor 39 Tahun 2008 sebagai berikut:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945;⁴⁰
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkungnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945;⁴¹
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi

40 Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri dan pertahanan

41 Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, enegeri, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan dan perikanan.

dan sinkronisasi program pemerintah;⁴²

Dari tiga kelompok yang menjadi urusan pemerintahan yang perlu dibentuk lembaganya tersebut disebutkan bahwa tidak semua urusan tersebut harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri tetapi dapat dilakukannya beberapa urusan pemerintahan tersebut oleh satu lembaga sepanjang urusan pemerintahan tersebut memiliki tupoksi atau kesamaan urusan. Meskipun demikian politik hukum pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian memberikan batasan jumlah kementerian yang dapat dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan tersebut yakni maksimal sebanyak 34 kementerian saja.⁴³

Peran lembaga legislatif dalam pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian sangatlah beragam. Hal demikian tergantung kepada bentuk perbuatan hukumnya apakah pembentukan, pengubahan atau pembubaran. Lebih lanjut mengenai mekanisme pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian dan peran lembaga legislatif dapat dilihat dalam matrik dibawah ini:

No	Pengubahan	Pembubaran	Keterangan
1	Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertahanan adalah kementerian yang tidak dapat diubah oleh Presiden (Pasal 17)	Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertahanan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (Pasal 20)	

42 Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, apratur negara, pertanahakan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan dan teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil, menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

43 Pasal 15 UU Kementerian Negara

No	Pengubahan	Pembubaran	Keterangan
2	<p>Selain 3 Kementerian diatas kementerian lain dapat diubah dengan pertimbangan sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Efisiensi dan efektifitas; b. Perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi; c. Cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas; d. Kesenambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; e. Peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah; f. Kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri dan/ atau g. Kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang <p>(Pasal 18 ayat (2))</p>	<p>Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dapat dibubarkan oleh Presiden dengan meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, kecuali kementerian yang yang menangani urusan agama, hukum, keuangan dan keamanan harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 21)</p>	
	<p>Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan Pertimbangan DPR (Pasal 19 ayat (1))</p>		

No	Pengubahan	Pembubaran	Keterangan
	Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada DPR paling lambat 7 hari kerja sejak surat presiden diterima (Pasal 19 ayat (2))		
	Apabila dalam waktu 7 hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) DPR belum menyampaikan pertimbangannya, DPR dianggap sudah memberikan pertimbangannya (Pasal 19 ayat (3))		

Berdasarkan tabel di atas dapat disimpulkan beberapa poin sebagai berikut :

1. Terdapat 3 kementerian yang disebutkan secara eksplisit dalam konstitusi yaitu kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri dan kementerian pertahanan yang tidak dapat diubah dan dibubarkan oleh presiden. Sifat dari kementerian ini adalah lembaga yang permanen keberadaannya. Hal demikian mengingat dalam keadaan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan maka ketiga pimpinan kementerian dimaksud akan mengambil alih kekuasaan untuk sementara waktu sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945;
2. Dalam perubahan kementerian selain kementerian yang disebutkan pada poin satu dapat dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sekilas pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut bersifat komplementer atau pemberitahuan semata sebab kewenangan untuk mengubah kementerian sepenuhnya berada ditangan presiden;
3. Dalam pembubaran kementerian selain kementerian yang disebutkan dalam poin satu dapat dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat

dan dikecualikan terhadap beberapa kementerian saja yang membutuhkan lebih dari sekedar pertimbangan yaitu persetujuan dari DPR. Adapun kementerian yang dimaksud adalah sebagai berikut: urusan agama, hukum, keuangan dan keamanan.

peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam mekanisme perubahan maupun pembubaran kementerian sangatlah beragam mulai dari memberikan pertimbangan maupun memberikan persetujuan. Mekanisme memberikan pertimbangan dan persetujuan tersebut adalah bentuk mekanisme kontrol dalam rangka saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balance*) dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Hubungan yang demikian adalah keniscayaan untuk menghindari suatu kuasa yang absolut atau disalahgunakan (*abuse of power*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi tidak hanya memuat norma jaminan hak asasi dan kontrak sosial rakyat dengan penguasa. Tetapi Konstitusi juga memuat aturan yang membatasi dan pola interaksi antar lembaga negara. Setiap kewenangan yang melekat pada suatu lembaga selalu memiliki relasi dengan lembaga negara lain. desain demikian dikembangkan agar adanya fungsi pengawasan/kontrol antar lembaga negara.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 sejumlah Pasal menyatakan secara tegas hubungan antar lembaga negara dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya secara jelas. Seperti kewenangan pembentukan UU antara Presiden dan DPR serta DPD, Kewenangan pemberian grasi dan rehabilitasi yang harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, Amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dan lain-lain.

Pelibatan lembaga perwakilan dalam pelaksanaan kewenangan ini tidak terlepas dari kedudukan lembaga perwakilan sebagai representasi kedaulatan rakyat (*people sovereignty*). Pelibatan lembaga perwakilan merupakan

manifestasi dari partisipasi publik yang diwakilkan kepada wakilnya. Dalam pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian peran lembaga perwakilan perlu pula disigi. Sejauh apa kemudian lembaga perwakilan harus dilibatkan dalam pembentukan, pengubahan dan pembubaran sebagai pengejawantahan partisipasi daulat rakyat.

Namun dalam pandangan penulis, kewenangan memberikan pertimbangan dalam pembentukan dan pengubahan kementerian tersebut meneguhkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak seimbang dalam konsep sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia. sebab sifat dari pertimbangan yang hanya sebatas konfirmasi untuk membentuk dan mengubah kementerian tersebut memberikan stigma bahwa bandul kekuasaan presiden yang sangat besar (*powerfull*) dalam pemerintahan. Padahal sejatinya dampak yang ditimbulkan dari pembentukan kementerian atau pengubahan kementerian juga akan berdampak terhadap anggaran dan pengelolaan yang pada akhirnya akan berdampak atas pemenuhan hak-hak rakyat dalam urusan pemerintahan tersebut seperti anggaran, efektifitas dan efisiensi birokrasi pemerintahan dan lain-lain. oleh sebab itu, bentuk konfirmasi pengubahan dan pembubaran kementerian seharusnya tidak sekedar pertimbangan semata.

Sementara itu pelibatan DPR yang hanya sebatas memberikan pertimbangan yang sifatnya tanggapan tidak sebanding dengan dampak yang dapat disebabkan dari pembentukan kementerian baru. Seharusnya dapat dibedakan antara hak prerogatif Presiden dalam memilih pimpinan kementerian (menteri) yang merupakan hak mutlak tanpa perlu adanya pertimbangan bahkan tidak boleh diintervensi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan proses pembentukan atau pengubahan kementerian.

Lebih lanjut, adanya perbedaan antara pengubahan yang hanya membutuhkan pertimbangan DPR sementara pembubaran beberapa kementerian harus mendapatkan persetujuan DPR seperti kementerian yang mengurus keuangan, hukum, agama dan keamanan. Keberadaan norma ini seakan-akan menisbikan

sifat vital dan esensial dari keberadaan kementerian lain sehingga dapat dibubarkan dengan mudah tanpa harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Padahal kementerian lainnya tersebut memiliki arti penting dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Perlakuan yang berbeda dan diskriminasi ini tentunya tidak boleh dibiarkan dan diterapkan.

Seyogyanya, pengubahan dan pembubaran kementerian harus dengan persetujuan DPR sebagai bentuk pengejawantahan kepentingan publik yang dikuasakan kepada lembaga legislatif tersebut. Dengan adanya sistem pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian melalui persetujuan DPR akan memperkuat sistem pengawasan dan kontrol antar dua lembaga tersebut. Selain itu adanya bentuk persetujuan tersebut akan membuat bentuk kabinet menjadi lebih stabil tidak melulu mengikuti kepentingan politik praktis Presiden terpilih sehingga urusan pemerintahan dapat berjalan dengan terarah. Dapat dilihat dalam perjalanan kabinet dan kelembagaan departemen/kementerian dalam pemerintahan di Indonesia selalu berubah-ubah. Baru sejak dikeluarkannya UU Kementerian Negara jumlah kementerian relatif tetap dan tidak begitu berubah.

2. Desain Konstitusional Penguatan Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran Kementerian Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Tuntutan bagi presiden dan wakil presiden terpilih pasca ditetapkannya oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai pemenang dalam kontestasi pemilihan umum adalah mempersiapkan kabinet pemerintahan secara matang. Berdasarkan rumusan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dengan demikian, pengangkatan dan pemberhentian menteri sepenuhnya ada di bawah kekuasaan presiden tanpa harus meminta persetujuan atau bahkan hanya sekedar konfirmasi kepada lembaga perwakilan. Hanya saja, terkait perubahan atau pembubaran

kementerian, maka Presiden diharuskan untuk meminta pertimbangan kepada DPR sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Itu sebabnya, sekalipun pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan wewenang penuh Presiden (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945), namun untuk perubahan kementerian, Presiden mesti meminta pertimbangan DPR. Ketentuan tersebut mengikat bagi Presiden sesuai Pasal 17 ayat (4) UUD 1945. Sebab, dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa, pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Ketentuan dimaksud merupakan perintah konstitusi untuk mengatur lebih jauh terkait kementerian negara. Pada saat ketentuan itu ditindaklanjuti dengan sebuah Undang-Undang dan dalam UU dimaksud diatur tentang kewajiban untuk meminta pertimbangan DPR ketika hendak mengubah kementerian, maka Presiden wajib untuk memenuhinya.

Berdasarkan rumusan Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2008 dinyatakan, pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebelum lebih jauh membahas substansi permintaan pertimbangan, terlebih dahulu akan diulas maksud pengubahan kementerian negara. Dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Kementerian Negara dinyatakan, pengubahan nomenklatur Kementerian dengan cara menggabungkan, memisahkan, dan/atau mengganti nomenklatur Kementerian yang sudah terbentuk. Sesuai ketentuan tersebut, yang dimaksud adalah mengubah kementerian negara yang telah ada saat ini. Apabila akan melakukan perubahan, maka Presiden diharuskan untuk meminta pertimbangan DPR.

Sebab, secara *hystorical context*-nya selama lebih dari 200 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik negara modern.⁴⁴

44 GR. Boynton dan Chong Lim Kim, 1975. Introduction, dalam GR. Boynton dan Chong Lim Kim (Edition), *Legislative System in Developing Countries*, Duke University Press, Hlm. 15., dalam Saldi Isra, 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*, *Op.cit.*, Hlm. 1.

Menelisis perkembangan sejarah lembaga-lembaga Negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.⁴⁵ Sehalan dengan yang dikemukakan C.F. Strong, lembaga legislatif merupakan pemerintahan yang mengurus pembentukan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*).⁴⁶ Terkait dengan hal itu, Hans Kelsen menegaskan :

*“By legislative power or legislation one does not understand the entire function of creating law, but a special aspect of this function, the creation general norm. “A law” a product of a legislative process is essentially a general norm or a complex of such norm”.*⁴⁷

Itu sebabnya, melalui Pasal 19 ayat (1) UU Kementerian Negara, meminta pertimbangan merupakan kewajiban yang mesti dipatuhi Presiden. Hanya saja, permintaan pertimbangan itu sekedar untuk melakukan konfirmasi yang secara substansi tidak mengikat bagi Presiden. Presiden dapat saja menerima dan melaksanakan pertimbangan yang diberikan DPR, sebaliknya juga dapat mengabaikannya. Hal terpenting dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU kementerian negara ini adalah keharusan untuk meminta pertimbangan.

Sifat tidak mengikatnya pertimbangan DPR juga dikuatkan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU Kementerian Negara yang menyatakan, pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan Dewan Perwakilan Rakyat paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak surat Presiden diterima, dan Pasal 19 ayat (3) yang menyatakan apabila dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Dewan Perwakilan Rakyat belum menyampaikan pertimbangannya, Dewan Perwakilan Rakyat dianggap sudah memberikan pertimbangan.

45 Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 33.

46 C.F. Strong, 1975. *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Ltd, London, Hlm. 8.

47 Hans Kelsen, 1971. *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, Hlm. 256.

Dengan ketentuan seperti itu, pada dasarnya tidak akan ada manuver politik yang dapat menghalangi langkah presiden untuk melakukan perampingan kabinet melalui penggabungan dan/atau pembubaran kementerian negara yang ada saat ini karena dinilai tidak efektif atau tumpang tindih satu sama lain. Pada saat bersamaan, ketentuan tersebut juga menegaskan bahwa sebetulnya hak prerogatif Presiden tidak hanya untuk mengangkat dan memberhenti menteri-menteri negara, melainkan juga untuk menentukan kementerian yang ia butuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan negara yang berada di bawah kekuasaannya.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Dalam rangka mewujudkan prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya perihal menentukan nomenkatur kementerian, secara konstitusional DPR sangat memungkinkan memiliki ruang untuk turut serta dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara tersebut. Sebab, penekanan norma di dalam konstitusi terhadap DPR dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dianggap suatu hal yang penting sebagai wujud representasi rakyat.

Di samping itu, hal ini merupakan bahagian dari implikasi dari kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan dan legislasinya. Mengingat komponen atau struktur pemerintahan seperti nomenklatur kementerian ini menyangkut seluruh perencanaan pembangunan di segala lini bangsa, maka dengan memperkuat peran DPR dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara ini, capaian terhadap visi dan misi presiden dan wakil presiden akan lebih terarah sekaligus publik sekaligus menciptakan tradisi politik baru yang harmonis antara Pemerintah dan DPR

Oleh sebab itu, untuk memberikan ruang yang demokratis bagi DPR dengan tidak mengenyampingkan partisipasi publik, adapun desain konstitusional yang ditawarkan terhadap penguatan DPR dalam hal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara ini yaitu melalui Amandemen Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 dengan redaksi perubahan sebagai berikut :

“Dalam hal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, Presiden terlebih dahulu meminta pertimbangan dan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

2. Saran

Apabila hendak melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, maka diperlukan kajian yang sangat mendalam terhadap nomenklatur kementerian yang akan disusun. Pemerintah diharapkan dapat menyusun kebutuhan-kebutuhan penyelenggaraan pemerintahannya melalui program-program kerja yang tentu saja memiliki relevansi terhadap instansi kementerian yang akan direncanakan. Di samping itu, Pemerintah juga harus mengkaji seberapa efektif dan efisiennya postur kementerian yang akan didesain ini berimplikasi terhadap belanja negara. Sehingga tiap-tiap kementerian yang dibentuk itu tidak terkesan menghabiskan anggaran negara.

Dengan kajian yang mendalam seperti itu, barulah kemudian Pemerintah membahas secara bersama dengan DPR sekaligus meminta pertimbangan dan persetujuan dari DPR terhadap pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara tersebut. Di samping itu, juga disarankan untuk menelaah lebih jauh materi muatan yang akan dimuat dalam revisi UU Kementerian Negara baik dari aspek perencanaan, waktu maupun pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Abdi Yuhana, 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca-Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung.
- Bambang Waluyo, 2007. *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Benny K. Harman & Hendardi, ed., 1991. *Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*, JARIM dan YLBHI, Jakarta.
- C.F. Strong, 1975. *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Ltd, London.
- Charles Simabura, 2011. *Parlemen Indonesia, Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Dahlan Thaib, 2000. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- David Marrani, 2013. *Dynamics in the French Constitution, Decoding French Republican Ideas*, Routledge, London dan New York.
- Hans Kelsen, 1971. *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York.
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- _____, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta

- _____, 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Jose Antonio Cheibub, 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press.
- Peter Mahmud Marzuki, 2006. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Richard E Neustadt, 1960. *Ringkasan Kajian terhadap buku Neustadt yang berjudul: Presidential Power*, Macmillan Publishing Company, New York.
- Saldi Isra, 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Edisi Kedua, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Jurnal dan Penelitian

- Saldi Isra, 2009. *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Saldi Isra, Feri Amsari dkk. 2014. *Kajian Lembaga Kepresidenan dan Postur Kabinet*, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Victor Araujo, Thiago Silva dan Marcelo Vieira, 1981. *Measuring Presidential Dominance over cabinets in Presidential*

Systems: Constitutional Design and power sharing,
Journal of The Brazillian Political Association.

Zaqui Rahman, 2014. *Ketentuan Pertimbangan atau Persetujuan dalam Undang-Undang Kementerian Negara*, Jurnal Rechtvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Profil Penulis

Ari Wirya Dinata, lahir di Muara Bungo, 23 Agustus 1991. Ia merupakan Pegawai Negeri Sipil dengan jabatan fungsional Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dan Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. NIP. 199108232019031020. Email : ariwiryadinatas@yahoo.com Kontak HP. 0823.8928.4893.

Beni Kurnia Illahi, lahir di Padang, 16 Oktober 1993. Ia merupakan Pegawai Negeri Sipil dengan jabatan fungsional Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dan Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. NIP. 199310162019031008. Email : beniillahi@yahoo.co.id Kontak HP. 0812.6731.6812.

REDEFINISI MAKNA KEBEBASAN BERSERIKAT GUNA MENJAGA MARWAH IDEOLOGI PANCASILA MELALUI PERANAN TAP MPR YANG BERSIFAT MENGATUR SEBAGAI BENTUK AERODINAMIKA HUKUM

Oleh :

Nurul Ula Ulya dan Fazal Akmal Musyarri

Abstrak

Kebebasan Berserikat merupakan salah satu hak yang diakui dan dijamin oleh konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28E Ayat 3 merupakan landasan yang memasukkan Kebebasan Berserikat dalam koridor Hak Asasi Manusia. Meskipun Kebebasan Berserikat merupakan salah satu Hak Asasi Manusia yang dijamin, tidak berarti kebebasan tersebut dapat ditafsirkan sebagai kebebasan yang sebebaskan-bebasnya. Pasal 28 UUD NRI 1945 mengamanatkan pengaturan lebih lanjut melalui undang-undang. Hal tersebut juga dipengaruhi pengalaman pahit bangsa Indonesia, ketika salah satu partai politik Indonesia yaitu PKI, melakukan pemberontakan dengan tujuan mengganti dasar filosofis Indonesia yaitu Pancasila, dengan dasar filosofis komunisme. Sehingga redefinisi dalam substansi konstitusi mengemuka terutama karena akhir-akhir ini, terdapat Organisasi Masyarakat yang dalam kajian-kajian akademisi menilai adanya visi mengganti ideologi Pancasila dengan sistem lain. Organisasi Masyarakat tersebut adalah Hizbut Tahrir Indonesia, yang berupaya menerapkan sistem khilafah dengan mendoktrinasi anggota dan masyarakat pendukungnya. Hal ini tentu saja berbahaya karena dapat menggoyahkan marwah Pancasila. Organisasi Masyarakat sebagai wadah masyarakat dengan kesamaan pemikiran, saat ini tidak memiliki kewajiban

untuk mendaftar karena sifatnya yang sukarela, sehingga sulit pemerintah untuk melakukan pengawasan. Sehingga untuk menjaga marwah ideologi Pancasila, diperlukan upaya yang holistik dengan cara redefinisi makna Kebebasan Berserikat dalam konstitusi. Di sisi lain, TAP MPR yang bersifat mengatur juga menjadi salah satu sarana efektif dalam menjaga marwah Pancasila karena sifatnya yang aerodinamis apabila dikaji dengan prinsip aerodinamika. Seperti halnya TAP MPR yang berhasil menekan ideologi komunis, TAP MPR yang bersifat mengatur juga dapat digunakan untuk meminimalisir pergerakan paham yang berpotensi mendesakralisasi marwah ideologi Pancasila.

Keyword : *Ideologi Pancasila, TAP MPR yang Bersifat Mengatur, MPR RI, Kebebasan Berserikat, Aerodinamika Hukum*

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) secara tegas menyatakan bahwasannya Indonesia adalah Negara Hukum.¹ Sehingga logisnya adalah segala hal yang berkaitan dengan aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diatur melalui hukum sebagai panglima tertinggi. Indonesia secara prinsipil menganut Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State*), yang mana tujuan akhir yang dicita-citakan adalah terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur baik spiritual maupun material berdasarkan Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia.²

Hukum berperan untuk melindungi kepentingan-kepentingan.³ Dari banyak kepentingan dalam aspek kehidupan manusia, dapat disimplifikasi dalam tiga kepentingan yang dilindungi oleh hukum, yaitu Kepentingan Hukum Perorangan (*individuale belangen*), Kepentingan Hukum Masyarakat (*sociale belangen*), dan Kepentingan Hukum Negara (*staatbelangen*). Tiga kepentingan hukum tersebut telah selaras dan saat ini telah dilindungi oleh mekanisme hukum pidana khususnya melalui Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Sehingga Kepentingan Negara pada esensinya merupakan kepentingan yang memiliki urgensi untuk dilindungi oleh hukum. Sebagai penjabaran lebih lanjut, adapun kepentingan yang perlu untuk dilindungi oleh hukum dalam konteks Kepentingan Negara misalnya kepentingan hukum atas keselamatan dan keamanan presiden dan wakil presiden, keamanan pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya, kepentingan hukum bagi keutuhan wilayah negara,

1 Indonesia (1), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, UUD NRI 1945, Ps.1 ayat 3.

2 Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, Hlm.11.

3 Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm.43.

kepentingan hukum atas rahasia negara, kepentingan hukum atas pertahanan dan keamanan negara terhadap serangan dari luar, dan lain sebagainya, yang merupakan objek yang telah dilindungi oleh KUHP.⁴

Pancasila sebagai ideologi yang dianut oleh Bangsa Indonesia sejatinya merupakan konsensus nasional yang diterima oleh semua paham, golongan dan kelompok masyarakat di Indonesia. Pancasila berperan sebagai dasar negara yang mempersatukan bangsa sekaligus sebagai bintang penuntun (*leitstar*) yang bersifat dinamis sehingga dapat mengarahkan Bangsa Indonesia untuk mencapai tujuannya. Sehingga dalam posisi yang demikian, Pancasila secara esensial merupakan sumber jati diri, kepribadian, moralitas dan haluan keselamatan bangsa. Selain berperan sebagai dasar negara, Pancasila juga berfungsi sebagai pandangan hidup, ideologi negara, pemersatu dalam perikehidupan kebangsaan dan kenegaraan, serta sumber dari segala sumber hukum.⁵

Adapun keabsahan dari Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sah, resmi dan berlaku dapat ditemukan dalam bagian Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks historiografi lahirnya Pancasila, sesungguhnya lima dasar atau asas yang terkandung dalam Pancasila merupakan fusi dari buah pikiran pendiri bangsa. Lima dasar atau asas tersebut kemudian dituangkan dalam Piagam Jakarta atau *Jakarta Charter* oleh panitia kecil yang dibentuk *Dokuritsu Jumbi Cosakai*, yang disebut Panitia Sembilan. Piagam Jakarta sebagai hasil karya dari Panitia Sembilan itulah yang menjadi cikal bakal dari Pembukaan UUD NRI 1945.⁶

Pancasila yang memiliki peran vital dalam kehidupan

-
- 4 Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Keamanan dan Keselamatan Negara*, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, Hlm.2.
 - 5 Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Penerbit Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2012, Hlm.4-12.
 - 6 Nugroho Notokusanto, *Naskah Proklamasi yang Otentik dan Rumusan Pancasila yang Otentik*, Penerbit PN Balai Pustaka, Jakarta, 1985, Hlm.20-21.

berbangsa dan bernegara bahkan telah menjadi representasi eksistensi bangsa merupakan bukti bahwa Pancasila akan selalu dikehendaki oleh Bangsa Indonesia sebagai dasar kerohanian negara serta dasar negara.⁷ Namun dalam perjalanannya, Pancasila juga menemui persoalan yang dapat mengganggu eksistensi ideologi bangsa. Konstelasi politik di masa orde baru yaitu adanya Partai Komunis Indonesia justru menunjukkan pola bahwa Pancasila didudukkan sejajar dengan ajaran lain.⁸

Hambatan terhadap eksistensi ideologi Pancasila sebagai pandangan bangsa juga terjadi hingga dewasa ini. Sebagai contoh, gerakan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang kasusnya banyak didiskusikan di kalangan masyarakat karena kontroversi yang menyelubungi organisasi tersebut. Banyak penelitian yang mencoba mengaitkan sikap dari HTI terhadap Pancasila sebagai ideologi Bangsa Indonesia. Hasilnya, sebagian besar literatur akademis menunjukkan kecenderungan HTI secara fundamentalis memiliki visi mendirikan negara Islam, menyatakan bahwa demokrasi adalah haram serta seruan melenyapkan Pancasila.⁹ Pendapat tersebut juga dijustifikasi oleh Mahfud MD, bahwa HTI seringkali berkampanye menggantikan Pancasila sebagai dasar negara dengan Khilafah.¹⁰

Penelitian atas sikap tersebut bukan penelitian yang dilakukan tanpa dasar. Salah satu bukti sikap HTI terhadap Pancasila adalah adanya siaran *Live* Muslimah Hizbut Tahrir Indonesia (MHTI) di Lampung yang menyampaikan materi secara langsung melalui media elektronik serta dituangkan dalam media cetak setempat. Pembicara dalam forum tersebut berpendapat bahwasannya sistem yang dijalankan di Indonesia telah rusak dan bersifat merusak sehingga perlu diganti dengan

7 Siswo Wiratmo, *Serba-Serbi tentang Pancasila dan UUD 1945*, Penerbit Hanindita, Yogyakarta, 1979, Hlm.3.

8 Darji Darmodiharjo, *Pancasila Dasar Negara dalam Prospek Rekonstruksi Nasional*, Penerbit Aries Lima, Jakarta, 1984, Hlm.16-17.

9 Erni Sari Dwi Devi Lubis dan Ma'rif Jamuin, *Infiltrasi Pemikiran dan Gerakan HTI di Indonesia*, Jurnal Suhuf, Vol.27, No.2 (November 2015), Hlm.158-159.

10 Mohammad Arif Hidayat, *Mahfud MD : HTI Memang Ingin Mengganti Pancasila*, diakses dari <https://www.viva.co.id/berita/nasional/918922-mahfud-md-hti-memang-ingin-mengganti-pancasila>, diakses pada 18 Mei 2019, jam 22.08 WIB.

penerapan syariah Islam dalam sistem Khilafah Islamiyah.¹¹

Secara fundamental, berdasarkan wawancara dengan M. Ismail Yusanto selaku Juru Bicara HTI mengutarakan bahwa dalam alam pikiran HTI, Pancasila hanyalah rumusan pemikiran dari *Founding Fathers* sehingga kebenarannya tidak mutlak serta bersifat dinamis. Pancasila dipandang hanya sebagai konsep filosofis yang dapat ditambah, dikurangi, diperkuat atau bahkan ditiadakan. Pandangan ini memperlihatkan sikap HTI yang beranggapan bahwa Pancasila tidak lebih dari gagasan yang dapat dibongkar-pasang. Sikap desakralisasi Pancasila ini konsisten ditunjukkan ketika HTI mengkritik RUU Organisasi Masyarakat di tahun 2012. HTI menolak pemberlakuan Pancasila sebagai dasar Organisasi Masyarakat.¹²

Fakta sosiologis tersebut diatas menunjukkan bahwasannya Pancasila sebagai pondasi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia di satu sisi dijaga keluhurannya, namun di sisi lain merupakan ideologi yang rentan. Hal tersebut karena masih banyak pihak-pihak yang bermaksud mengganti kesakralan Pancasila dengan sistem lain. Apabila Pancasila sebagai pondasi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia diganti, maka runtuhlah bangunan Indonesia yang telah diperjuangkan sejak dulu kala oleh para *Founding Fathers*.¹³

Permasalahannya terletak pada lemahnya institusi hukum yang berperan untuk menjaga eksistensi Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Instrumen penegakan hukum yang saat ini sedang diberlakukan sebagai hukum positif mendapatkan beberapa anotasi dalam penerapannya. Misalnya konsepsi pidana Keamanan Negara dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang mana proses penegakannya dinilai masih bersifat politis, belum sepenuhnya diterapkan atas dasar idealis.

11 Abdul Qohar dan Kiki Muhammad Hakiki, *Eksistensi Gerakan Ideologi Transnasional HTI Sebelum dan Sesudah Pembubaran*, Jurnal Kalam, Vol.11, No.2 (Desember 2017), Hlm.379.

12 Syaiful Arif, *Kontradiksi Pandangan HTI atas Pancasila*, Jurnal Kemananan Nasional, Vol.II, No.I (2016), Hlm.26.

13 Agustinus W. Dewantara, *Diskursus Filsafat Pancasila Dewasa Ini*, Penerbit PT Kanisius, Yogyakarta, 2017, Hlm.60.

Sebagai contoh adalah dalam penerapan tindak pidana Makar yang seringkali dimanfaatkan oleh penguasa untuk menjerat pihak oposisi.¹⁴

Selain KUHP, Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga tinggi negara dalam ranah yudikatif juga memiliki korelasi secara tidak langsung dalam menjaga marwah Pancasila. MK berperan sebagai *The Guardian of Constitution*.¹⁵ Konstitusi Indonesia merujuk pada UUD NRI 1945, dimana dalam bagian Pembukaan sesungguhnya merupakan dasar keabsahan dari Pancasila. Namun, Pembukaan UUD NRI 1945 meskipun bagian yang tidak terpisahkan dari Konstitusi UUD NRI 1945, sifatnya bukanlah yuridis melainkan filosofis.¹⁶ Disebut korelasinya yang secara tidak langsung dikarenakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak menyatakan secara eksplisit relevansi Pancasila sebagai batu uji dalam putusan MK.¹⁷

Meskipun hubungan antara Pancasila dengan MK tidak bisa dipahami secara deterministik-empiris, namun Mahfud MD menjelaskan dalam prakteknya, beberapa putusan MK secara tidak langsung menggunakan Pancasila sebagai tolok ukur atau batu uji terutama dalam perkara uji materi.¹⁸ Pancasila berpeluang menjadi batu uji seperti model yang diterapkan oleh Jerman dalam *Basic Law*, karena Pancasila yang mengandung kristalisasi nilai luhur bangsa, sesungguhnya merupakan sumber dari segala sumber hukum sehingga bersifat mengarahkan norma lain serta sebagai norma dasar karena memiliki validitas norma tertinggi.¹⁹ Ahmad Basarah selaku Wakil Ketua MPR

14 Dewi Nurita, *Lokataru Menilai Penggunaan Pasal Makar Bersifat Politis*, diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/1205610/lokataru-menilai-penggunaan-pasal-makar-bersifat-politis>, diakses pada 18 Mei 2019, jam 23.21 WIB.

15 Muchammad Ali Safa'at, dkk., *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2011, Hlm.11.

16 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi; Makna dan Aktualisasi*, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2014, Hlm.96.

17 Yance Arizona, *Pancasila dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Epistema Institute bekerjasama dengan Yayasan TIFA, Jakarta, 2014, Hlm.5.

18 Moh. Mahfud MD, *Menguatkan Pancasila Sebagai Dasar Ideologi Negara*, Majalah Mahkamah Konstitusi, Edisi Mei 2011, No.52, Hlm.8.

19 Siti Fatimah, *Pancasila sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Majelis

RI mengusulkan Pancasila dijadikan dasar pertimbangan MK dalam menguji undang-undang.²⁰

Meskipun MK dimungkinkan memiliki korelasi dengan Pancasila sebagai batu uji undang-undang, namun yang perlu digarisbawahi adalah posisi MK sebagai lembaga tinggi yang memiliki fungsi mengadili. Peradilan ditinjau dari segi waktu secara esensial merupakan institusi pengawasan yang bersifat represif. Artinya, pengawasan dilakukan setelah terdapat indikasi kerugian sehingga perkaranya diajukan ke institusi tersebut.²¹ Dalam konteks ini, kerugian yang dimaksud yaitu kerugian yang berimplikasi terhadap kepentingan negara. Maka diperlukan pula upaya pengawasan secara preventif dalam bingkai penguatan eksistensi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sehingga tidak rentan tergantikan oleh sistem lain. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) merupakan lembaga tinggi negara yang tepat untuk mengawal Ideologi Pancasila dalam *Quo Vadis* perlindungan hukum terhadap kepentingan negara. Tidak berlebihan apabila Presiden Republik Indonesia Ke-7, Joko Widodo, memberi gelar “Pengawal Ideologi Pancasila” kepada MPR RI.²²

Secara historis, MPR RI merupakan lembaga negara yang menegaskan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia melalui Ketetapan MPR RI Nomor XVIII/MPR/1998.²³

(Badan Pengkajian MPR RI), Edisi 5 (Mei 2018), Hlm.32.

20 Ahmad Basarah menyampaikan usulan dalam pidato Ujian Promosi Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 10 Desember 2016. Tony Hartawan, *Pancasila Diusulkan Jadi Dasar Uji Materi di MK*, diakses dari <https://nasional tempo.co/read/827042/pancasila-diusulkan-jjadi-dasar-uji-materi-di-mk/full&view=ok>, diakses pada 19 Mei 2019, jam 00.45 WIB.

21 Ilmiati, *Sistem Pengawasan Lembaga Peradilan di Indonesia*, Jurnal Bilancia, Vol.11, No.1 (Januari-Juni 2017), Hlm.143.

22 Pidato Kenegaraan Joko Widodo dalam Sidang Tahunan MPR RI, Jakarta, 16 Agustus 2018. Rizky Andwika, *Jokowi : Sebagai Pengawal Ideologi, MPR Jaga Teguh Pancasila*, diakses dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/jokowi-sebagai-pengawal-ideologi-mpr-teguh-jaga-pancasila.html>, diakses pada 19 Mei 2019, jam 01.17 WIB.

23 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *TAP MPR tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan Tentang Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara*, Ketetapan MPR RI Nomor XVIII/MPR/1998, Ps.1.

MPR RI pula lembaga negara yang memiliki peran dalam memberangus ajaran kiri di Indonesia dengan mengeluarkan dasar hukum berupa TAP MPR XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Indonesia Bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan dan Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme. Meskipun tidak pernah ditinjau kembali²⁴, namun secara faktual TAP MPR ini tetap berlaku secara efektif²⁵. Efektivitasnya dilihat dari pengawasan oleh pemerintah secara ketat terhadap aktivitas berbau kiri. TAP MPR XXV/MPRS/1966 secara mangkus dan sangkil menekan upaya PKI yang secara historis melalui pemberontakan-pemberontakan terhadap bangsa dan negara mengindikasikan kehendak PKI untuk mengganti dasar filsafat negara Indonesia yaitu Pancasila dengan paham komunisme.²⁶

Karya Tulis Ilmiah ini mencoba mengevaluasi pelaksanaan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945, yang seringkali dijadikan “Perisai Hukum” bagi para pihak yang berupaya mengganti Pancasila dengan sistem lain.²⁷ Kajian akan mengarah pada eksistensi dan kondisi empiris pengejawantahan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945, sekaligus menyarankan amandemen UUD NRI 1945 untuk redefinisi makna Kebebasan Berserikat serta penguatan kelembagaan MPR RI dalam upaya mengawal ideologi Pancasila melalui TAP MPR yang bersifat mengatur sebagai bentuk “Aerodinamika Hukum”. Keseluruhan konstruksi ketatananegaraan yang akan dibangun oleh penulis diharapkan dapat menstimulasi MPR RI dalam menciptakan hukum yang Diagnostif, Prediktif, Antisipatif, dan Korektif.

24 Arifin S. Tambunan, *Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966*, Jurnal UNISIA, Vol.XXX, No.65 (September 2007), Hlm.239.

25 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.162.

26 Soejadi, *Reformasi, Kebebasan Ideologi dan Kemungkinan Bangkitnya Masyarakat Nasakom Baru*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta, 2000, Hlm.47.

27 Helmi Supriyanto, *Pancasila Sudah “Final”*, diakses dari <http://harianbhirawa.com/pancasila-sudah-final-2/>, diakses pada 19 Mei 2019, jam 02.41 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang diatas, adapun rumusan masalah yang dapat ditarik dalam penyusunan Karya Tulis Ilmiah ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana eksistensi Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 dalam kaitannya dengan upaya menjaga marwah ideologi Pancasila?
2. Bagaimana konstruksi ketatanegaraan ideal dalam upaya menjaga marwah Pancasila sebagai ideologi bangsa dan dasar negara Indonesia?

C. Tujuan

Adapun tujuan dari dibuatnya Karya Tulis Ilmiah ini adalah meliputi :

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis eksistensi Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 dalam kaitannya dengan upaya menjaga marwah ideologi Pancasila.
2. Untuk menggagas konstruksi ketatanegaraan ideal dalam upaya menjaga marwah Pancasila sebagai ideologi bangsa dan dasar negara Indonesia.

D. Manfaat

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan hukum.

2. Manfaat Aplikatif

- a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi civitas akademika sebagai bahan untuk merumuskan penelitian lebih lanjut mengenai upaya mengawal Pancasila melalui redefinisi Hak Kebebasan Berserikat.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan dalam penyempurnaan peran MPR RI dalam konstruksi ketatanegaraan Indonesia demi menjaga marwah ideologi Pancasila.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat serta agar dapat ikut berpartisipasi dalam upaya mengawal dan menjaga ideologi Pancasila.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Ideologi Bangsa Indonesia

1. Historiografi Lahirnya Pancasila

Pancasila sebagai dasar negara Indonesia sekaligus ideologi bangsa bukan sebagai konsep yang muncul begitu saja dari ruang kosong. Terdapat perjalanan yang mengiringi lahirnya Pancasila, yang bahkan dapat dilacak implementasi nilainya jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Nilai esensial yang terkandung dalam Pancasila telah ada sejak zaman kerajaan. Misalnya nilai dalam sila pertama yang dilihat dari kebudayaan yang dianut pada zaman Kerajaan Kutai yang menjunjung tinggi nilai keagamaan dengan adanya ritual seperti kenduri dan memberi sedekah kepada Brahmana. Nilai dalam sila kedua ada pada hubungan perdagangan yang dilakukan oleh Raja Airlangga dari Kerajaan Kahuripan. Sumpah Palapa oleh Mahapatih Gajah Mada dari Kerajaan Majapahit terdapat nilai yang terkandung dalam sila ketiga. Begitu juga musyawarah sebagai salah satu nilai sila keempat yang juga dilakukan pada masa Kerajaan Kahuripan dalam bentuk musyawarah antara Raja dan elemen rakyat. Implementasi nilai sila kelima dapat terlihat dari adagium Kerajaan Sriwijaya yaitu "*marvuat vanua Criwijaya siddhayatra subhiksa*" atau suatu cita-cita negara yang adil dan makmur.²⁸

Nilai-nilai Pancasila juga dapat ditelusuri ketika Indonesia memasuki zaman penjajahan oleh bangsa asing baik Portugis, Spanyol, Belanda hingga Jepang. Perlawanan yang dikobarkan oleh rakyat dengan semangat persatuan akan kesamaan kondisi senasib dan sepenanggungan atas kebijakan-kebijakan penjajah yang banyak merugikan bangsa Indonesia, merupakan refleksi dari semangat nilai persatuan dalam sila ketiga.

28 Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta, 2010, Hlm.29-32.

Semangat itu terus digelorakan hingga bangsa ini memasuki zaman Kebangkitan Nasional yang ditandai dengan kemunculan organisasi pergerakan seperti Sarekat Dagang Islam, Indische Partij dan lain sebagainya, serta lahirnya tokoh pergerakan seperti HOS Cokroaminoto, Soekarno, Moh. Hatta, Muh. Yamin, hingga momentum BPUPKI dan PPKI.²⁹

Ideologi Pancasila sendiri mulai dikonkritisasi secara formal pada saat dan sejak tanggal 1 Juni 1945, di hari keempat Sidang Kesatu Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau secara resmi bernama *Dokuritsu Jumbi Cosakai* dalam sebuah pidato tanpa teks oleh Soekarno mengenai Dasar Indonesia Merdeka. Lima dasar yang diusulkan oleh Soekarno meliputi Kebangsaan Indonesia, Internasionalisme atau Perikemanusiaan, Mufakat atau Demokrasi, Kesejahteraan Sosial, dan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pada awalnya lima dasar tersebut akan disebut sebagai Panca Dharma, namun kemudian menggunakan petunjuk seorang ahli bahasa sehingga menjadi Pancasila. Istilah tersebut diterima baik, namun secara substansial belum diterima sepenuhnya karena dalam pidatonya, Soekarno adalah perumus, penyambung lidah dari keinginan dan peasaan yang sudah lama terpendam, bisu dalam jiwa dan kalbu rakyat Indonesia turun temurun. Usaha penggalian makna terdalam dari Pancasila juga dilakukan oleh *Founding Fathers* Bangsa Indonesia lain yaitu Moh. Yamin pada tanggal 29 Mei 1945 dan Soepomo pada 31 Mei 1945.³⁰

BPUPKI berupaya mempermudah usaha perumusan Pancasila dengan membentuk dua panitia yang bertugas untuk merumuskan dasar negara Indonesia yaitu Panitia 8 dan Panitia 9. Panitia 8 diketuai oleh Soekarno, yang mana panitia ini bertugas untuk menginventarisasi usul-usul dari para anggota, yang dalam praktiknya ternyata juga menjadi ajang kompromi dalam merumuskan dasar negara dan undang-undang dasar negara. Sedangkan Panitia 9 yang juga diketuai oleh

29 Kaelan, *Ibid.*, Hlm.33-50.

30 Burhanuddin Salam, *Filsafat Pancasilaisme*, Penerbit Rineka Cipta (Anggota IKAPI), Jakarta, 1996, Hlm.3-7.

Soekarno kemudian bekerja untuk merumuskan mukadimah atau pembukaan undang-undang dasar dengan mencari dan memperhatikan kompromi atas berbagai pendapat yang berkembang, yang kemudian Panitia 9 ini melahirkan Piagam Jakarta 22 Juni 1945 yang monumental. Pengukuhan Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi bangsa diformalkan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1957. Sebelumnya, Pancasila juga diterima sebagai dasar negara serta telah mengalami pengesahan pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau secara resmi bernama *Dokuritsu Junbi Inkai*.³¹

2. Pancasila Sebagai Dasar Rasional Arah Pembangunan Bangsa dan Negara

Pancasila adalah *philosofische grondslag* atau dasar falsafah bagi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mana secara formal rumusan tersebut termaktub dalam Alinea Ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Pancasila terdiri atas sila-sila sebagai berikut :

- 1) Ketuhanan Yang Maha Esa;
- 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab;
- 3) Persatuan Indonesia;
- 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
- 5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila merupakan pondamen, filsafat, dan pikiran yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia yang kekal abadi. Pancasila adalah Dasar dan Ideologi Negara yang berfungsi juga sebagai suatu dasar moral dan ikatan moral bagi seluruh bangsa Indonesia dalam bernegara dan bermasyarakat.³²

31 Dedi Mulyadi, *Internalisasi Nilai-Nilai Ideologi Pancasila*, Penerbit Refika Aditama (Anggota IKAPI), Bandung, 2014, Hlm.6-7.

32 Roeslan Abdulgani, *Sejarah, Cita-Cita dan Pengaruhnja : Konperensi Asia Afrika*

Sehingga dalam kondisi yang demikian, perlu dikontemplasikan mengenai peran dari Pancasila dan urgensinya sehingga terlihat bahwasannya Pancasila dibutuhkan sebagai dasar negara dan ideologi bangsa sejak dulu kala, kini, hingga di masa yang akan datang. Apabila proklamasi merupakan perwujudan formal yang berperan untuk menyatakan kemerdekaan suatu bangsa dan terbentuknya suatu negara yaitu dalam hal ini bangsa Indonesia dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka Pancasila merupakan sumber dalam arti materiil yang secara abstrak memiliki visi untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, serta turut ikut dalam membentuk Dunia Baru yang damai abadi, bebas dari segala bentuk penghisapan manusia oleh seorang manusia yang lain dan penjajahan suatu negara oleh negara yang lain. Sehingga peran pertama dari Pancasila adalah menjadi benang merah antara proklamasi dan pemikiran rakyat Indonesia.³³

Menurut Mohamad Sinal, terdapat empat peran utama yang merefleksikan Pancasila sebagai dasar rasional arah pembangunan bangsa dan negara, yaitu³⁴ :

a. Pancasila sebagai dasar negara

Adapun urgensi Pancasila dijadikan sebagai dasar negara karena sifatnya menjadi pedoman pengatur pemerintahan dan penyelenggaraan negara serta menjadi sarana pemersatu bangsa. Pancasila merupakan falsafah, jiwa dan kepribadian yang mengandung nilai dan norma yang luhur, yang mendasari kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila memenuhi syarat sebagai dasar negara yang berpotensi menyatukan bangsa yang penuh dengan keanekaragaman. Sebagai kaidah negara yang mendasar (*fundamental norm*), Pancasila menjadi sumber bagi semua hukum serta peraturan

Bandung, Penerbit Idayu Press, Jakarta, 1977, Hlm.16. dalam Ahmad Azhar Basyir, *Hubungan Agama dan Pancasila*, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1985, Hlm.7.

33 Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan*, Penerbit Bina Aksara (Anggota IKAPI), Jakarta, 1986, Hlm.11-12.

34 Mohamad Sinal, *Pancasila Konsensus Negara-Bangsa Indonesia*, Penerbit Madani, Malang, 2017, Hlm.1-44.

perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

b. Pancasila sebagai dasar etika politik

Etika politik merupakan cabang dari etika sosial sebagai etika khusus. Etika merupakan cabang filsafat humaniora yang membahas sistem dari pemikiran dasar tentang ajaran dan pandangan moral, bagaimana serta mengapa harus mengikuti suatu ajaran moral tertentu. Dalam etika politik membahas mengenai kewajiban dan norma dalam kehidupan politik atau tentang bagaimana seseorang dalam suatu masyarakat atau negara. Disini Pancasila bertindak sebagai pedoman atas pokok permasalahan manusia sebagai makhluk individu dan sosial dalam ruang lingkup politik seperti negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan lain-lain.

c. Pancasila sebagai ideologi nasional

Pancasila dalam hal ini merupakan cita-cita negara yang menjadi basis sistem kenegaraan untuk seluruh rakyat dan bangsa yang pada hakekatnya merupakan asas kerohanian yang memiliki ciri derajat tinggi dan pedoman hidup. Pancasila memiliki dimensi idealistis, realistis dan fleksibilitas yang disokong nilai yang terkandung dalam Pancasila yaitu nilai dasar (nilai yang baik dan benar), nilai instrumental (nilai yang jadi arahan, kebijakan, strategi dan pelaksanaan), serta nilai praksis (nilai yang merupakan realisasi nilai instrumental dalam kehidupan sehari-hari).

d. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia

Upaya mewujudkan Pancasila sebagai sumber nilai adalah dengan menjadikan Pancasila sebagai nilai dasar yang menjadi sumber bagi penyusunan norma hukum di Indonesia. Sehingga operasionalisasi nilai dasar Pancasila itulah yang menjadi dasar Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, mengingat Indonesia merupakan negara hukum dan hukum nasional Indonesia merupakan

satu kesatuan sistem hukum yang bersumber dan berdasar pada Pancasila sebagai norma dasar bernegara. Pancasila berkedudukan sebagai *groundnorm* atau *staat fundamental norm* dalam jenjang norma hukum di Indonesia. Nilai dari Pancasila kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan yang ada sebagai nilai instrumental nilai dasar Pancasila. Selain itu, Pancasila juga merupakan nilai dasar sumber pembentukan norma etik (moral) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang diterapkan dalam aspek kehidupan seperti sosial budaya, politik dan pemerintahan, ekonomi dan bisnis, keilmuan dan disiplin kehidupan, dan penegakan hukum yang berkeadilan yang perlu diamankan dalam hidup.

- e. Pancasila sebagai orientasi bangsa dan negara Indonesia dalam membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pancasila merupakan rujukan utama dalam pembangunan nasional di semua aspek yang ada sebagai upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia yang meliputi aspek jiwa, raga, pribadi, sosial serta aspek ketuhanan. Sehingga pembangunan nasional yang berorientasi atas Pancasila merupakan upaya peningkatan manusia secara totalitas. Oleh karena itu, pelaksanaan pembangunan nasional berdasarkan Pancasila perlu diterapkan dalam keseluruhan cakupan aspek kehidupan manusia yang meliputi paradigma dalam pembangunan politik, paradigma dalam pembangunan ekonomi, paradigma dalam pembangunan sosial budaya, paradigma dalam pembangunan pertahanan dan keamanan, paradigma reformasi, paradigma dalam globalisasi, serta paradigma yang menunjang ekonomi kreatif serta bentuk-bentuk pekerjaan di masa yang akan datang.

Selain lima poin penting mengenai urgensi penjagaan marwah Pancasila sebagai ideologi bangsa, juga dapat dipahami bahwasannya Pancasila merupakan tuntunan yang dapat mengantarkan Indonesia dalam segi pembangunan hukum yang responsif berdasarkan nilai ideologis, sosiologis, yuridis, historis serta filosofis yang kesemua nilai-nilai tersebut dapat

ditemukan dalam penjabaran Pancasila sebagai ideologi bangsa dan dasar negara Indonesia. Selama ini pembangunan hukum di Indonesia terkesan bercorak tambal sulam, yang mana dilakukan secara acak-acakan, tidak sistematis, dilakukan untuk tujuan yang pragmatis, serta tidak mengakar pada nilai kehidupan masyarakat dan jiwa bangsa Indonesia. Akibatnya produk hukum yang dihasilkan tidak dapat berlaku efektif yang bisa mendukung cita-cita untuk melaksanakan tujuan nasional dalam pembukaan UUD NRI 1945. Sehingga diharapkan Pancasila yang membawa paham kolektivitas yang sesuai dengan pikiran masyarakat Indonesia dapat menjadi pondasi utama pembangunan hukum nasional yang melalui proses penemuan, pengembangan, adaptasi bahkan kompromi dari jiwa bangsa (*volkgeist*) dan berbagai hukum yang ada.³⁵

Bahkan apabila dianalisis dan dikaji secara mendalam, komprehensif dan holistik, Pancasila memiliki setidaknya delapan bingkai yang berakar pada kebudayaan dan berorientasi pada nilai dari bangsa Indonesia. Sebagai norma dasar, Pancasila bahkan dapat melalui konsep *Groundnorm* yang dicetuskan oleh Hans Kelsen dan melampaui finalitas keadilan menurut Gustav Radbruch, serta melampaui ajaran hukum kodrat klasik yang dikemukakan oleh Thomas Aquinas bahkan ajaran hukum kodrat modern yang diajarkan oleh Grotius. Pancasila pada derajat tertentu memiliki kedekatan dengan *Volkgeist* yang diungkapkan oleh Von Savigny dan ajaran hukum kodrat dalam kajian fenomenologi oleh Luijpen. Hal tersebut tak lain karena Pancasila merupakan ideologi bangsa dan dasar negara yang berperan sebagai cerminan atau refleksi jiwa bangsa, yang secara esensial merupakan norma fundamental yang idealnya harus melandasi tata hukum positif dalam tataran nasional di suatu negara. Pancasila dapat mengisi hukum, baik secara substansial maupun keabsahan yang ditekankan dalam prosedur formal.³⁶

35 Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2014, Hlm.148-149.

36 Bernard L. Tanya, dkk., *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, Hlm.30-31.

B. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

1. MPR RI Sebelum Amandemen UUD 1945

Paradigma kelembagaan MPR RI sebelum reformasi adalah lembaga yang memiliki representasi atas kedaulatan rakyat yang lebih luas, karena keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang dinilai belum dapat merepresentasikan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Maka dalam struktur dari MPR RI di masa sebelum reformasi terdiri dari Utusan Golongan yang diambil dari keanggotaan DPR RI ditambah Utusan Daerah sebagai komplementer dari keanggotaan MPR RI. Sehingga berdasarkan komposisi kelembagaan seperti itu, lembaga ini dianggap telah dapat mewakili kepentingan seluruh rakyat. Utusan Golongan disini dapat dikategorisasi dalam tiga kelompok, yaitu golongan politik yang dipilih dengan mekanisme pemilihan umum, golongan karya yang terdiri dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), dan golongan lain seperti alim agama, cendekiawan, wartawan, dan lain sebagainya.³⁷

Berdasarkan peran dari MPR RI yang begitu superior di masa pra reformasi, menyebabkan secara struktural kelembagaan ketatanegaraan Indonesia menempatkan MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara. Sehingga konsekuensi logis yang berlaku saat itu, terdapat struktur lembaga tinggi negara yang berada di bawah MPR RI secara vertikal-hierarkis. Lembaga tinggi negara dibawah MPR RI meliputi Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung.³⁸

MPR RI memiliki beberapa kewenangan berdasarkan UUD 1945, yaitu menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, serta mengubah dan menetapkan UUD 1945. Walaupun dalam kerangka hukum UUD 1945 terlihat memberikan atribusi

37 Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1988, Hlm.184&190.

38 Soehino, *Hukum Tata Negara – Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit BPF, Yogyakarta, 2005, Hlm.66.

kewenangan secara limitatif kepada MPR RI, namun dalam implementasinya tidak berarti kewenangan MPR RI hanya terbatas dalam tiga hal itu saja. MPR RI bahkan dapat memberi penjelasan atau tafsir atas UUD 1945. Wewenang MPR RI saat itu hanya dapat dibatasi dengan asas dalam UUD 1945.³⁹

2. MPR RI Pasca Reformasi

Setelah diadakan empat kali amandemen terhadap UUD 1945 yang dilaksanakan dengan semangat reformasi, terdapat banyak perubahan signifikan atas wewenang MPR RI dalam perannya di sistem ketatanegaraan Indonesia. Adapun salah satu politik hukum dalam perubahan atas peran MPR RI tersebut salah satunya adalah tidak terlepas dari pengalaman masa lalu yang mana MPR RI berada di posisi puncak kekuasaan sehingga tidak dapat dikontrol oleh lembaga apapun, bahkan MPR RI seringkali mengingkari UUD 1945 sehingga terkesan kekuasaan MPR RI berada diatas UUD 1945. Salah satu yang diturunkan dari peran MPR RI adalah dengan adanya rumusan Kedaulatan Rakyat yang dikembalikan lagi ke tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945.⁴⁰

Sehingga konsekuensi logis dan implikasi yuridis akan adanya rumusan tentang Kedaulatan Rakyat tersebut adalah MPR RI tidak lagi memiliki posisi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan lembaga tinggi negara yang sejajar atau horizontal strukturalnya dengan lembaga tinggi negara lain seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan lain sebagainya. Selain itu, MPR RI juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah perubahan UUD NRI 1945, namun masih memiliki kewenangan untuk menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang pemilihannya dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum. Dari segi keanggotaan kelembagaan, MPR RI tidak lagi menerapkan sistem utusan golongan dan utusan kedaerahan seperti yang digunakan sebelum reformasi,

39 Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Op.Cit.*, Hlm.192.

40 Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Setara Press, Malang, 2015, Hlm.101.

melainkan merupakan gabungan dari keanggotaan DPR dan DPD yang mana kedua lembaga itu anggotanya dipilih dengan mekanisme pemilihan umum.⁴¹ MPR RI juga memiliki beberapa tugas lain yaitu memasyarakatkan Ketetapan MPR, memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika, mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 dan pelaksanaannya, dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI 1945.⁴²

Konsolidasi kelembagaan MPR RI dengan lembaga tinggi negara lain setelah amandemen UUD 1945 yang merupakan konsekuensi logis dan yuridis dari perubahan konsepsi Kedaulatan Rakyat yang awalnya berada dalam kekuasaan MPR RI kemudian diubah menjadi berada dalam tangan rakyat, maka berdampak pada hubungan kelembagaan MPR RI dengan lembaga negara lain. Perlu digarisbawahi bahwa pasca amandemen UUD 1945, terdapat lembaga tinggi negara yang dihapus dari UUD NRI 1945, yaitu Dewan Pertimbangan Agung sehingga MPR RI tidak lagi memiliki hubungan kelembagaan dengan lembaga tersebut. Setelah perubahan UUD 1945, setelah tidak dikenal lagi konsep tentang lembaga tinggi negara, sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*), MPR RI melakukan konsolidasi kelembagaan dengan lembaga tinggi lain berdasarkan prinsip *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi) dengan cabang-cabang kekuasaan negara lain yang memiliki kedudukan yang sederajat.⁴³

Tidak hanya itu, dalam konsolidasi kelembagaan dengan parlemen yang mana berdasarkan pada teori mengenai struktur parlemen di Indonesia, juga masih diperdebatkan apakah dalam sistem parlemen di Indonesia (dalam cabang kekuasaan legislatif) menganut prinsip struktur parlemen satu kamar (*unikameral*) ataukah prinsip struktur parlemen dua

41 Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Setara Press, Malang, 2016, Hlm.122-123.

42 Indonesia (2), *Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.182, TLN No.5568, Ps.4.

43 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm.124-125.

kamar (*bikameral*) dan ada juga yang mengusulkan konsep struktur parlemen tiga kamar (*trikameral*) hingga konsep struktur parlemen empat kamar (*tetrakameral*) berdasarkan perbandingan struktur ketatanegaraan yang diejawantahkan oleh banyak negara pada umumnya.⁴⁴ Sebagai lembaga tinggi negara, MPR RI juga memiliki produk hukum berupa TAP MPR yang masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Saat ini, TAP MPR yang dapat dikeluarkan mengarah pada TAP MPR yang bersifat menetapkan (*beschikking*) bukan mengatur (*regeling*).⁴⁵

C. Hak Kebebasan Berserikat

Hak Kebebasan Berserikat termasuk hak yang terdapat di dalam konsepsi Hak Asasi Manusia. Di dalam tataran internasional, Hak Kebebasan Berserikat dapat ditemukan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).⁴⁶ Hak Kebebasan Berserikat termasuk dalam hak positif atau suatu hak yang mana negara melanggar hak yang dijamin apabila negara tidak berperan dengan aktif. Hak Asasi Manusia dimana terdapat Hak Kebebasan Berserikat sebagai salah satunya, merupakan hak dalam jenis *derogable rights* atau hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara secara legal melalui pengaturan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup nasional, Kebebasan Berserikat terdapat dalam Pasal 28 dan 28E ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal tersebut dinilai menjadi payung hukum atas tumbuh suburnya Organisasi Masa dan partai politik yang mempengaruhi kehidupan politik di

44 Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *Menelisik Model Kamar Parlemen (Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)*, Jurnal Media Hukum, Vol.14, No.2 (Desember 2007), Hlm.120.

45 Widayati, Absori dan Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Media Hukum, Vol.21, No.2 (Desember 2014), Hlm.273.

46 M. Najib Ibrahim, *Hak Kebebasan Berserikat (Suatu Kajian terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan)*, Tesis, Universitas Indonesia, Depok, 2011, Hlm. 14.

Indonesia.⁴⁷

Di dalam perkembangannya, walaupun Hak Berserikat merupakan bagian dari Hak Sipil dan Politik, namun tidak serta merta memiliki sifat hak positif. Demikian juga dengan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang tidak bisa secara absolut dipahami sebagai hak negatif. Pasal 28E ayat (3) ini merupakan perluasan dari Pasal 28 dalam UUD 1945 sebelum perubahan, yang mana sebelumnya juga telah menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Pasal tersebut kemudian diperluas menjadi Pasal 28A sampai Pasal 28J sehingga cakupan Hak Asasi Manusia yang berkaitan dengan Hak Sipil dan Hak Politik menjadi semakin luas dan rinci. Hal ini merupakan salah satu dari beberapa fokus perubahan terhadap UUD 1945 yang meliputi kedaulatan rakyat, rasionalisasi kekuasaan presiden, pembahasan atas kewenangan DPR RI, menegaskan dan menguatkan hak berorganisasi, berekspresi, berpendapat serta memperkuat eksistensi lembaga yudisial.⁴⁸

Hak Kebebasan Berserikat dalam Pasal 28E ayat (3) ini merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang bersifat *derogable rights* atau dapat dibatasi dan dikurangi. Termasuk dalam Hak Asasi Manusia yang bersifat *derogable rights* ini antara lain hak berkumpul, hak berserikat dan hak menyatakan pendapat.⁴⁹ Hak Asasi Manusia yang dilaksanakan dengan memperhatikan segi-segi keamanan nasional. Negara merupakan pihak pertama yang bertanggungjawab untuk melaksanakan Hak Asasi Manusia ini beserta pembatasannya yang bersifat "*justiciable*" atau dengan langkah-langkah yang dibenarkan menurut hukum meskipun cara tersebut sangat

47 Fatkhurohman, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia – Tinjauan Historis Normatif Pembubaran Papol Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Setara Press, Malang, 2010, Hlm.77-78.

48 Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014, Hlm.252-268.

49 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Kamus Hukum Non-Derogable Rights*, Majalah Konstitusi Edisi Khusus 7 Tahun Mengawal Konstitusi bertema "7 Tahun Membumikan Konstitusi", Edisi Agustus 2010, Nomor 34, Hlm.101.

tergantung akan kebijakan pemerintah.⁵⁰

Hukum memiliki peran dalam membatasi Hak Kebebasan Berserikat, karena hukum mengandung nilai yang dipenuhi oleh elemen masyarakat dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berpemerintah dan bernegara. Hukum diposisikan sebagai alat atau sarana untuk mewujudkan ide, cita dan harapan perwujudan nilai-nilai keadilan kemanusiaan, yang hanya dapat terwujud apabila Hak Asasi Manusia dihormati. Sehingga disinilah pentingnya pengaturan Hak Asasi Manusia melalui Hukum, dan atas dasar tersebut pula Hak Asasi Manusia dinormakan dalam hukum dasar negara (konstitusi) sebagai *Grondrechtten* atau *Grondnorm* yang dalam hierarki merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi, yang kemudian penormannya diturunkan di dalam undang-undang di bawahnya.⁵¹

Muatan Hak Asasi Manusia dalam UUD NRI 1945 merupakan lompatan besar dan kemajuan yang signifikan. Namun masih terdapat inkonsistensi terkait dengan pembagian jenis Hak Asasi Manusia. Hal tersebut karena masih rancu dalam hak kategorisasi Hak Asasi Manusia dalam UUD NRI 1945, apakah pembagiannya berdasarkan ketentuan dalam ICCPR atau ketentuan dalam IESCR, atautkah pembagian atas dasar *derogable rights* dan *non-derogable rights* atau merumuskan dengan cara memuat hak individual, hak komunal dan *vulnerable*.⁵²

Mengenai substansi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai Hak Asasi Manusia terdapat problematika yang esensial. Konstruksi pengaturan Hak Asasi Manusia dalam UUD NRI 1945 terkesan tidak adanya suatu kerangka berpikir sistematis, bulat, utuh tentang Hak Asasi Manusia sehingga terlihat tambal sulam. Rumusan lebih kepada kompilasi konsep-

50 Masyhur Effendi dan Taufani Sukmana Evandri, *Hak Asasi Manusia dalam Dimensi/ Dinamika Yuridis, Sosial, Politik dan Proses Penyusunan/Aplikasi HA-KHAM (Hukum Hak Asasi Manusia dalam Masyarakat)*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm.134.

51 Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratiche Rechtsstaat)*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hlm.17-18.

52 Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2005, Hlm.113-115.

konsep pemikiran tentang HAM dan terkadang terlihat adanya inkonsistensi yang saling tidak memiliki relevansi yang harmonis antar konsep. Permasalahan ini termasuk juga pengaturan yuridis masalah mengenai kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, karena tidak jelas apakah pasal-pasal yang baru itu merupakan penjabaran dari pasal yang ada sebelumnya, yang dapat menimbulkan kerancuan dalam menafsirkan pasal tersebut di masa yang akan datang.⁵³

Adapun konsepsi mengenai Kebebasan Berserikat tidak berubah signifikan sejak UUD 1945 hingga pasca amandemen, selain perubahan yang berkaitan dengan penempatan urutan pasal dari yang pada awalnya hanya terdapat pada Pasal 28 UUD 1945. Pasal tersebut pada intinya memuat pengakuan dan jaminan atas hak kemerdekaan menyatakan pikiran atau pendapat dan hak untuk mendirikan perkumpulan dan perserikatan, yang mana untuk ketentuannya yang berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak tersebut di dalam kehidupan bernegara diatur melalui undang-undang. Perbedaan yang paling mencolok adalah adanya frasa “dan sebagainya” di dalam rumusan pasal ini, yang merujuk pada pengertian yang lebih luas bagi Hak Asasi Manusia sehingga hak-hak lainnya yang belum dinyatakan dalam hubungannya dengan kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pendapat dan pikiran, dan lain sebagainya yang belum tercakup dalam pengertian rumusan pasal itu, ditafsirkan termasuk frasa “dan sebagainya”. Semangat dalam Pasal 28 UUD 1945 ini merupakan pengalaman dari sila kedua dan sila keempat Pancasila. Mengakui dan menjamin Hak Asasi Manusia atas dasar kesamaan dalam bidang politik, berorganisasi, berpendapat, dan lain sebagainya. Semangat serupa juga menjadi landasan dalam konstruksi pengaturan Kebebasan Berserikat pada Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945.⁵⁴

53 Rozali Abdullah dan Syamsir, *Perkembangan HAM dan Keberadaan Peradilan HAM di Indonesia*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2001, Hlm.27.

54 Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Penerbit Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia bekerjasama dengan Liberty, Jakarta, 1983, Hlm.77-78.

Kebebasan Berserikat tidak berarti bahwa masyarakat memiliki kebebasan yang sebebaskan-bebasnya dalam berserikat, atau dapat juga disebut sebagai suatu hak berserikat yang tidak tak terbatas. Bersama dengan Hak Asasi Manusia yang lain, terdapat batasan yang secara linear juga telah diatur dalam Pasal 28J ayat 2 UUD NRI 1945. Pembatasan tersebut berupa pengaturan yang keabsahannya dilakukan melalui undang-undang yang ditujukan untuk melindungi dan menghormati hak asasi dan kebebasan orang lain, memenuhi tuntutan yang adil atas dasar pertimbangan moral, nilai agama, keamanan dan ketertiban umum.⁵⁵

Dalam ruang lingkup universal, ICCPR merupakan instrumen hukum yang secara tegas memberi batas Hak Asasi Manusia termasuk Kebebasan Berserikat. Pasal 22 ICCPR walaupun menyatakan bahwa Hak Kebebasan Berserikat tidak diperkenankan untuk dibatasi pelaksanaannya., namun dalam situasi dan kondisi tertentu diperkecualikan apabila diatur dalam hukum dan apabila hal tersebut diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain. Kebebasan Berserikat dapat dikatakan berangkat dari Kebebasan Berekspresi.⁵⁶

Sehingga terlihat bahwasannya konsepsi Kebebasan Berserikat yang diatur dalam UUD NRI 1945 bukan termasuk dalam *non-derogable rights* melainkan *derogable rights* yang pemenuhannya dapat dikurangi atau dibatasi apabila hak tersebut menimbulkan kerugian dan melanggar hak asasi orang lain.⁵⁷ Di dalam konteks Indonesia, pengurangan atau pembatasan atas Hak Kebebasan Berserikat tersebut dapat

55 Raja Adil Siregar, *Tinjauan Yuridis terhadap Kebebasan Berserikat, Berkumpul dan Mengeluarkan Pendapat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*, JOM Fakultas Hukum, Vol.2, No.2 (Oktober 2015), Hlm.15.

56 Tony Yuri Rahmanto, *Kebebasan Berekspresi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia : Perlindungan, Permasalahan dan Implementasinya di Provinsi Jawa Barat*, Jurnal Hak Asasi Manusia, Vol.1, No.1 (Juli 2016), Hlm.48.

57 Muhamad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2001, Hlm.19.

dilakukan apabila perserikatan tersebut mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia, menimbulkan konflik di tengah masyarakat, mempropagandakan kebencian dan SARA antar Warga Negara Indonesia.⁵⁸

D. Legal Aerodynamics Principal

Prinsip Aerodinamika Hukum merupakan konsep atau *grand design* yang disarankan oleh penulis untuk membantu menggambarkan peran TAP MPR dalam upaya menjaga marwah ideologi Pancasila sebagai dasar negara yang diharapkan kewenangan tersebut dapat diberikan secara atributif kepada MPR RI melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kajian aerodinamika, disebutkan bahwasannya aerodinamika atau ilmu gaya gerak merupakan ilmu yang mempelajari tentang Bergeraknya suatu benda di udara⁵⁹ yang bahkan tidak hanya menentukan gaya gerak suatu objek di saat berhadapan dengan udara namun juga hingga dapat mempengaruhi bentuk objek tersebut misalnya bentuk sayap pada pesawat.⁶⁰

Terdapat empat gaya yang mempengaruhi pergerakan suatu objek di udara dalam prinsip aerodinamika, yaitu *Drag* (gaya hambat), *Thrust* (gaya dorong), *Weight* (beban), dan *Lift* (gaya angkat). Empat gaya tersebut merupakan unsur esensial yang tidak hanya dapat memprediksi gaya gerak yang dilakukan suatu objek ketika berhadapan dengan udara sebagai hambatan, namun juga dapat membentuk objek tersebut melalui

58 M. Beni Kurniawan, *Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat Ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum (Rechstaat)*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol.48, No.2 (2018), Hlm.260.

59 Joshua Sam Jhon dan Tony Suryo Utomo, *Analisis Aerodinamika Body Mobil Hemat Energi Antawirya Residual-Sat dengan Menggunakan Metode Computational Fluid Dynamics*, Jurnal Teknik Mesin (JTM) S-1 Universitas Diponegoro, Vol.5, No.1 (2017), Hlm.50.

60 Muhamad Mulyadi, *Analisis Aerodinamika pada Sayap Pesawat Terbang dengan Menggunakan Software Berbasis Computational Fluid Dynamics (CFD)*, Skripsi, Universitas Gunadarma, Depok, 2014, Hlm.1.

kalkulasi yang kompleks.⁶¹ Studi menarik dari ilmu aerodinamika tersebut menjadi inspirasi penulis untuk mengkonsep peran atau gambaran TAP MPR dalam konteks menjaga marwah ideologi Pancasila yang kemudian empat gaya gerak yang dalam prinsip dasar aerodinamika akan dianalogikan untuk menggambarkan kehidupan ketatanegaraan Indonesia dengan TAP MPR yang bersifat mengatur sebagai mesin penggerak utamanya.

Walaupun studi aerodinamika merupakan kajian yang kompleks, namun disini penulis hanya akan mengambil intisari dari prinsip dasar aerodinamika sebagai bentuk simplifikasi. Sehingga akan lebih relevan dengan ilmu hukum. Kajian aerodinamika menurut penulis memiliki relevansi untuk memproyeksikan peran komplementer TAP MPR sebagai unsur penting ketatanegaraan Indonesia.

61 Ediearta Moerdowo, *Studi Aerodinamika Profil Boeing Commercial Energy Efficient dengan Komputasi Berbasis Fenite Element*, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2010, Hlm.1.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah *juridis normatif* atau disebut juga penelitian hukum doktrinal⁶², yaitu peneliti menelaah bahan hukum sekunder⁶³ kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian yang mengkonsepkan hukum sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan⁶⁴ yang berkaitan dengan eksistensi Pasal 28E ayat 2 UUD NRI 1945 dan undang-undang turunannya yaitu Undang-Undang Ormas, serta peran dan kedudukan Ketetapan MPR (atau TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan menelaah dan memahami konsep-konsep⁶⁵ mengenai eksistensi kedaulatan negara dan kaitannya dengan upaya mempertahankan marwah Pancasila sebagai ideologi bangsa dan dasar negara Indonesia.
3. Pendekatan sejarah (*historical approach*), yaitu dengan menelaah rekonstruksi masa latihan secara sistematis dan objektif, dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, dan memverifikasikan, serta mensintesis bukti-bukti yang

62 Sukismo B., *Karakter Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis*, Penerbit PUSKUMBANGSI LEPPA UGM, Yogyakarta, tanpa tahun, Hlm.8.

63 Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia, Jakarta, 1988, Hlm.10.

64 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2007, Hlm.96.

65 Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia, Malang, 2007, Hlm.391.

mendukung fakta untuk memperoleh kesimpulan⁶⁶ yang berkaitan dengan historiografi peran MPR dalam menjaga marwah ideologi Pancasila melalui TAP MPR sebagai sarana yang efektif dalam bingkai ketatanegaraan di Indonesia.

B. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai data utama, yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer yakni peraturan perundang-undangan dan putusan hakim atau putusan pengadilan, meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) TAP MPR Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan PKI sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia, dan Larangan Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/ Marxisme-Leninisme;
 - 3) TAP MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan Tentang Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara.
 - 4) TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002;
 - 5) Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Republik Indonesia tentang Peraturan Hukum

66 Husaini Usman dan Purnama Setiadi Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hlm.29.

Pidana untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;

- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - 7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
 - 8) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 9) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang;
 - 10) Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila;
 - 11) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.82/PUU-XI/2013;
 - 12) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.3/PUU-XII/2014;
 - 13) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.38/PUU-XV/2017;
 - 14) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.39/PUU-XV/2017;
 - 15) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.41/PUU-XV/2017;
 - 16) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.48/PUU-XV/2017;
 - 17) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.49/PUU-XV/2017;
 - 18) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.50/PUU-XV/2017;
 - 19) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.52/PUU-XV/2017;
 - 20) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.58/PUU-XV/2017;
 - 21) Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.2/PUU-XVI/2018.
- b. Bahan Hukum Sekunder, meliputi: literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji yang berasal dari buku-buku, naskah komprehensif, pendapat ahli hukum dari

segi kepustakaan, dan artikel internet.

- c. Bahan hukum tersier berupa kamus, yang terdiri dari kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, dan berbagai kamus lainnya yang dibutuhkan.

C. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka, serta dari internet. Untuk mendapatkan bahan hukum yang dibutuhkan maka peneliti akan melakukan penelusuran bahan hukum di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum, Perpustakaan Pusat Universitas dan Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Malang. Pengumpulan bahan hukum melalui internet diperoleh dari portal berita daring dan website resmi lembaga negara seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dan lain-lain.

D. Teknik Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk menguraikan berbagai permasalahan hukum yang ada, sehingga didapatkan solusi yang tepat, guna memberikan solusi atas miskonsepsi definisi Kebebasan Berserikat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selama ini, eksistensi dari Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 dianggap sebagai “perisai hukum” bagi pihak yang berserikat untuk mengganti filsafat ideologi Pancasila dengan sistem lain, sehingga sering dimasukkan sebagai rasio legis para pihak tersebut dalam permohonan.

Metode deskriptif, yaitu suatu metode yang digunakan

untuk mempelajari permasalahan yang ada dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat sehari-hari serta situasi-situasi tertentu.⁶⁷ Tujuan dari penulisan deskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat, serta hubungan yang antar fenomena yang teliti untuk mendapatkan suatu pemecahan. Setelah proses analisis, dilakukan proses sintesis dengan menarik dan menghubungkan rumusan masalah, tujuan penulisan serta pembahasan yang dilakukan. Berikutnya ditarik simpulan yang bersifat umum kemudian direkomendasikan beberapa hal oleh penulis sebagai upaya transfer gagasan.

67 Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, Hlm.35.

BAB IV PEMBAHASAN

A. Kajian Komprehensif Eksistensi Pasal 28E ayat 3 UUD NRI 1945 dalam Konteks Redefinisi Makna Kebebasan Berserikat dan Problematikanya

Hak Kebebasan Berserikat merupakan Hak Asasi Manusia yang diakui dan dijamin penyelenggaraannya oleh konstitusi Indonesia. Pengaturan khusus mengenai Kebebasan Berserikat terdapat di dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945. Karya Tulis Ilmiah ini memfokuskan kajian pada Kebebasan Berserikat yang berkaitan dengan kehidupan politik dan sosial secara umum, bukan Kebebasan Berserikat dalam konteks ketenagakerjaan.⁶⁸

Kehidupan tata negara Indonesia mengalami dinamika dari masa ke masa, termasuk adanya pihak-pihak tertentu yang berupaya meniadakan dan mengganti Pancasila sebagai ideologi bangsa dan dasar negara Indonesia. Di masa lalu tepatnya sebelum reformasi, terdapat salah satu partai politik berhaluan kiri yang berpengaruh di Indonesia, yaitu Partai Komunis Indonesia (PKI). PKI secara historis melalui pemberontakan-pemberontakan terhadap bangsa dan negara mengindikasikan kehendak untuk mengganti dasar filsafat negara Indonesia yaitu Pancasila dengan paham komunisme.⁶⁹ Adanya konsep bernama Nasakom (Nasionalisme, Agama dan Komunisme) yang dicetuskan oleh Presiden Soekarno merupakan upaya menyatukan tiga kekuatan politik yang juga didasarkan pada Pancasila. Namun di sisi lain juga terjadi polemik karena konsep ini juga menimbulkan friksi politik terutama setelah Pancasila dijadikan asas tunggal (bukan asas dasar) yang dinilai memicu Pemberontakan G30S/PKI yang berupaya mengganti dasar falsafah Pancasila dengan

68 Patrick Quinn, *Kebebasan Berserikat dan Perundingan Bersama – Sebuah Studi tentang Pengalaman Indonesia 1998 – 2003*, Penerbit International Labour Office, Jakarta, 2003, Hlm.41.

69 Soejadi, *Reformasi, Kebebasan Ideologi dan Kemungkinan Bangkitnya Masyarakat Nasakom Baru*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta, 2000, Hlm.47.

paham kiri.⁷⁰ PKI berupaya mengkuudeta Presiden Soekarno dan mengganti ideologi Pancasila dengan Komunis⁷¹ yang mengancam Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara. Saat ini, Indonesia juga sedang menghadapi ancaman disintegrasi bangsa dengan adanya wadah Organisasi Masyarakat yaitu Hizbut Tahrir Indonesia atau HTI yang berupaya merongrong sakralisasi ideologi Pancasila yang juga sebagai dasar negara Indonesia. HTI bertujuan mendirikan Negara Islam Indonesia dan menolak Pancasila karena dalam pandangan umum organisasi HTI, Pancasila adalah suatu ideologi yang kufur.⁷² Maka isu mengenai HTI adalah isu terkini yang sesuai untuk menggambarkan hubungan antara Hak Kebebasan Berserikat dan upaya menjaga marwah Pancasila sebagai ideologi bangsa dan dasar negara.

Secara universal, kelompok ini berdiri pada tahun 1953 yang dipelopori oleh Al Nahbawi. Dalam ideologi HT, Khilafah di klaim sebagai institusi politik atau entitas negara yang sesuai dengan ajaran Islam dan pernah tegak ketika masa Nabi hingga tahun 1924⁷³. Klaim ini juga diperkuat dengan peniadaan akan pemikiran kenegaraan Islam yang ada saat ini, yang mana oleh kelompok ini dianggap tidak sesuai dengan ajaran Islam atau bahkan lebih dari itu, bangunan negara Islam yang ada saat ini dinilai melanggar hukum Islam.⁷⁴ Selain dianggap tidak sesuai, eksistensi negara-negara Islam seperti Republik Islam Iran, Mesir, dan Arab Saudi dianggap tidak akan mengubah apapun selain pergantian rezim. Negara-negara tersebut tetap dianggap lemah⁷⁵ meskipun Iran sekalipun yang agama resminya Islam, bentuk pemerintahannya mengadopsi sistem republik.

70 Samsudin, *Mengapa G30S/PKI Gagal? (Suatu Analisis)*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia (anggota IKAPI DKI Jakarta), Jakarta, 2004, Hlm.114-115.

71 Chatarina, *Pancasila sebagai Benteng Komunisme*, Jurnal Asthabrata, Edisi XII (Oktober-November 2012), Hlm.79.

72 Ainun Rofiq al-Amin, *Membongkar Proyek Khilafah ala Hizbut Tahrir Indonesia*, Penerbit LkiS, Yogyakarta, 2012, Hlm.62.

73 Taqiyuddin an-Nabhani, *Al Dawlah al Islamiyyah*, Penerbit Dar al-Ummah, Beirut, 1994, Hlm.135.

74 Ainun Rofiq al-Amin, *Khilafah HTI dalam Timbangan*, Penerbit Pustaka Haratakuna, Jakarta, 2017, Hlm.3.

75 Hafidz Abdurahman, *Menegakkan Khilafah : Perjuangan yang Tergesa-gesa?*, Jurnal al Wa'ie, No.78, tahun VII (Februari 2007) , Hlm.41.

Model tersebut dianggap tidak Islami karena sistem republik mengadopsi konsep negara Barat. Dalam tulisan yang lain oleh mantan DPP HTI, Hafidz Abdurrahman menyebut negara-negara seperti Indonesia, Malaysia, Pakistan, Somalia, Mesir, Iran, Suriah, Arab Saudi dan Palestina sebagai representasi negara-negara boneka Barat⁷⁶ Hal ini menunjukkan bahwa HT memiliki konsepsi tersendiri yang tidak hanya berbeda dengan negara islam yang lain namun juga dengan organisasi yang memiliki misi yang sama yaitu untuk mendirikan negara berbasis Khilafah.

Berdasarkan disertasi yang dilakukan oleh Ainur Rofiq selaku mantan anggota HTI yang memutuskan keluar dari barisan HTI, secara historis alasan pendirian HT adalah berdirinya Israel pada tahun 1948 yang kemudian melakukan penjajahan terhadap Palestina sebagai negara kelahiran pendiri HT, Al Nahbawi. Sementara kehancuran Khilafah tahun 1924, dimungkinkan bukan inspirasi awal pendirian dari HT karena jika kehancuran Khilafah merupakan alasan berdirinya HT, karena seharusnya HT berdiri beberapa saat setelah kehancuran Khilafah dan bukan baru berdiri sekitar tahun 1953 mengingat Al Nahbawi selaku pendiri pada tahun 1932 telah memperoleh ijazah *a'lamiyah* setingkat doktor di Al azhar dan menjadi guru di Haifa. Artinya apabila di analisis, rentang waktu periode ketika HT berdiri lebih dekat kepada penjajahan Palestina oleh Israel dibandingkan rentang waktu antara berdirinya HT dengan runtuhnya Khilafah. Hal ini juga dijustifikasi oleh Masdar Hilmy, bahwa organisasi transnasional seperti HT lahir karena banyaknya solidaritas dunia atas penjajahan oleh Israel.⁷⁷

Di Indonesia sendiri, gerakan HT masuk pada 1980an yang dipelopori oleh Abd al-Rahman al Baghdadi, dengan deklarasi nama HTI (*Hizb Tahrir Indonesia*) pada tahun 2000. Indonesia telah menjadi salah satu sasaran negara untuk menegakkan Khilafah. Hal ini terbukti dengan diadakannya konferensi *Khilafah*

76 M. Shiddiq al-Jawi, *Akidah Islam : Dasar Negara dan Sumber Hukum*, Jurnal Al Wa'ie, No.112 tahun X (2009), Hlm.53.

77 Ainur Rofiq al-Amin, *Khilafah HTI dalam Timbangan*, Penerbit Pustaka Haratakuna, Jakarta, 2017, Hlm.47.

Internasional (KKI) kedua pada 12 Agustus 2007. Dalam surat terbukanya kepada presiden Susilo Bambang Yudhoyono, gerakan ini mengajak agar SBY bersedia berjuang menegakkan *Khilafah*.⁷⁸ HT menganggap bahwa Islam sebagai ideologi yang memiliki *fikroh* (Ide) dan *tariqoh* (dimensi operasional penerapan *fikroh*). Adapun aktivitas yang dilakukan dalam menyebarkan ideologinya sesuai dengan cara kerja ideologi John B. Thompson, yakni legitimasi, unifikasi, dan fragmentasi. Legitimasi adalah mencari sandaran yang kuat agar gerakannya dipandang absah. Unifikasi adalah penekanan komitmen dan loyalitas tinggi terhadap gerakan HT, sementara fragmentasi adalah mengkotakkan individu dan kelompok yang dipandang memiliki kekuatan melawan kelompok dominan.⁷⁹

Dalam upaya mewujudkan cara kerja tersebut secara efektif dan efisien, HT membangun jaringan yang bersifat rahasia dalam mengorganisir kelompoknya. Untuk memelihara kerahasiaan jaringan secara maksimal, dalam interaksi jaringan dari sel yang tertinggi ke yang lebih rendah, HT mewajibkan pengurusnya yang bergabung dalam keanggotaan HT untuk menggunakan nama samaran (disebut *ism harokiy*). Misalnya, seseorang bernama asli Sauqi apabila masuk menjadi pengurus HT akan mendapat nama samaran menjadi Ahmad.⁸⁰ Metode dakwah HT yang diberlakukan mengikuti Nabi sesuai dengan surat Al-Ahzab ayat 21, dengan mempelajari sejarah hidup nabi yang menyebarkan islam secara rahasia (*sirri*). Kemudian mereka mengkonsep tiga metode yang digunakan yaitu : pembinaan atau pembangunan ideologi, interaksi dengan umat dan penegakan kekuasaan sekaligus penerapan nilai islam di dalamnya.⁸¹

Tahap pertama adalah pembangunan ideologi. Dalam

78 Ainur Rofiq al-Amin, *Ibid.*, Hlm.8.

79 Syamsul Arifin, *Objektivikasi Agama sebagai Ideologi Gerakan Sosial Kelompok Fundamental Islam (Studi Kasus HTI di Kota Malang)*, disertasi, IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2004, Hlm.422-423.

80 Ainur Rofiq al-Amin, *Khilafah HTI dalam Timbangan*, Penerbit Pustaka Haratakuna, Jakarta, 2017, Hlm.72.

81 Taqiyuddin An-Nabhani, *AL Takattul Al Hizbi*, Penerbit Al-Ummah, Beirut, 1995, Hlm.38-56.

tahap ini HT membentuk diskusi yang disebut dengan *halaqoh*, kelompok ini yang akan berinteraksi dengan masyarakat secara individual dengan menginjeksi pemikiran HT sampai mereka menyatu dengan ide tersebut. Hal ini berbeda dengan dakwah nabi di Makkah secara *sirri* yang berfokus pada penyeruan memasuki agama islam dan membina mereka dengan pemahaman islam, HT lebih berfokus pada berhasil membentuk formulasi struktur partai yang terdiri dari orang yang menyatu dengan pemikiran HT serta dapat mengembangkannya ditengah umat. Menurut Shahab dalam bukunya mengatakan analisis sebagai berikut⁸² :

“Faktanya HT telah meminjam ideologi filosofisnya secara langsung dari Marxisme-Leninisme. Al Nahbawi menggambarkan prinsip-prinsip organisasi Marxism-Leninism baik strategi maupun praktik yang dikawinkan dengan Islamist Ideology. Ini adalah totalitarian organisasi yang tidak mentoleransi adanya perbedaan. Oleh sebab itu, jika anggota HT menyimpang dari filosofi partai, mereka harus meninggalkan keanggotaannya. Sebagaimana dalam Bolsheviks, fungsi-fungsi HT ada dalam sel sistem rahasia. Ini adalah wujud dari well organized dan well controled party, yang akan menjadikan efektif untuk meraih anggota simpatisan. Tiga sampai tujuh orang di dalam sel yang mempunyai pemimpin. Pemimpin ini juga mempunyai pemimpin dan membentuk mata rantai.”

Selanjutnya pada tahap pertama yaitu pengkaderan, anggota akan disumpah. Redaksi bunyi sumpah tersebut adalah sebagai berikut :

“Saya bersumpah atas nama Allah untuk menjadi penjaga dan pengaman Islam selalu mengadopsi pendapat HT, pemikirannya maupun undang-undangnya secara ucapan dan perbuatan, selalu loyal terhadap kepemimpinannya, melaksanakan keputusan-keputusannya walaupun bertentangan dengan pendapat saya, mengerahkan segenap daya upaya dalam usaha mencapai tujuannya selama menjadi

82 Syahab HT, *Bagaimana Membangun Kembali Negara Khilafah*, Penerbit Pustaka Thariqul Izzah, Bogor, 2008, Hlm.122.

*anggotanya*⁸³

Setelah menyelesaikan tahap pengkaderan, anggota akan masuk pada tahap pembinaan secara kolektif dan injeksi ideologi yang dalam istilah Gramsci disebut dengan *Counter-Hegemonic Project*. Perang pemikiran yang ditonjolkan oleh HTI dengan menolak paham kapitalisme, sekularisme, demokrasi, sosialisme dan nasionalisme. HT intens mengkritik pemerintah yang menghalangi dakwah, mengadakan revolusi dan mengabarkan dan meyakinkan masyarakat bahwa keadaan sudah semakin buruk sehingga spontan akan membangkitkan rakyat. Gerakan ini menerapkan teori spontanitas Rosa Luxemburg⁸⁴ HT berupaya mempersenjatai rakyat dengan ide-ide, mengubah kesadaran masyarakat dengan cara propaganda dan menggunakan taktik yang sama seperti menyebarkan selebaran-selebaran sebagai alat propaganda. Selanjutnya pada tahap ketiga adalah mewujudkan ideologi, dalam tahap ini adalah penerapan secara menyeluruh dan revolusif bukan gradual mengenai seluruh ajaran islam, Pada tahap ini *Khilafah* sudah tegak dan diterapkan secara menyeluruh.

Sehingga, Indonesia sebagai negara nasionalis yang menganut Pancasila menurut HT dianggap sebagai falsafah kufur dan bertentangan dengan islam.⁸⁵ Nasionalisme menurut mereka adalah tidak benar karena mengandung tiga kelemahan. Kelemahan tersebut yaitu berlandaskan keturunan sehingga tidak bisa dijadikan pengikat menuju kebangkitan, bersifat emosional karena didasarkan pada perasaan spontan dari naluri mempertahankan diri yang didalamnya ada ambisi untuk berkuasa, dan tidak manusiawi sebab menimbulkan pertentangan antar sesama, sehingga tidak bisa dijadikan pengikat diantara manusia.

Konsep ideologi Khilafah menurut HT pada akhirnya

83 Zeyno Baran, *Hizb at Tahrir : Islam's political Insurgency*, Penerbit The Nixon Center, Washington, 2004, Hlm.27.

84 Al-Chaidar, *Pemilu 1999 Pertarungan Ideologis Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler*, Penerbit Darul Falah, Jakarta, 2005, Hlm.201.

85 Fathy Syamsuddin Ramadhan An-Nawiy, *Haram Memilih Pemimpin Sekuler*, Jurnal Al-Wa'ie, No.106, tahun IX (Juni 2009), Hlm.17.

merupakan konsepsi yang tidak matang karena argumentasi-argumentasinya dapat dipatahkan secara akademis, yang dirangkum dalam tabel dibawah ini.

Argumentasi Ideologi HT/HTI	Fakta Akademis
<p>Dalam buku Al Nahbawi berjudul Muhasabah Al Hukkam, mewujudkan Khilafah adalah wajib dan tidak akan bisa terlaksana jika hanya seorang individu, karenanya memerlukan kelompok yang terorganisir dalam partai politik yang mampu mewujudkan Khilafah. Apabila tidak mendirikan partai politik maka akan berdosa</p>	<p>Dalam sejarah, <i>amar ma'ruf</i> banyak dilakukan seperti oleh Abu Hanfah, Ahmad Ibn Hambal dan lainnya namun mereka tidak mendirikan partai politik. Bahkan aktivis HTI Sudan mengakui bahwa dalam sejarah Islam tidak pernah berdiri satu partai politik pun yang memberi kontribusi hingga keruntuhan Khilafah utsmaniyah</p>
<p>Dasar normatif Hadis yang artinya “Akan muncul kenabian diantara kamu sesuai kehendakNya, kemudian Allah akan mengangkat masa kenabian jika Dia berkehendak. Kemudian akan tiba era Khilafah atas <i>manhaj an nubuwah</i> yang akan eksis sesuai dengan kehendak Allah, kemudian Allah akan mengangkatnya.....”</p>	<p>Hadis tersebut bukanlah hadis mutawatir. Padahal HT sendiri menolak hadis yang tidak mutawatir alias hadis ahad, untuk dijadikan pedoman keyakinan¹, Hadis tersebut juga dipertanyakan perawinya oleh Imam al Bukhari dan Ibn Adi</p>
<p>Menurut Khilafah, jabatan Khalifah adalah seumur hidup ketika Khalifah sudah tua renta maka seorang Khalifah dapat mengangkat Amir sebagai pemimpin sementara, setelah menyiapkan Khalifah pengganti, maka tugas amir sementara selesai</p>	<p>Hal ini berbeda konsep dengan rasullulah yang membiarkan proses pergantian khalifah secara alami, hal ini juga dianggap riskan oleh abu bakar karena rawan pertikaian setelah abu bakar meninggal²</p>
<p>Dasar normatif dari Al-Qur’an yang menafsirkan ayat “<i>fahkum baynakum bima anzalallahu</i> : putuskanlah perkara mereka menurut apa yang Allah turunkan”</p>	<p>Penafsiran ayat oleh HT cenderung <i>jumping to conclusion</i>, fahkum disana dipahami perintah mewajibkan adanya hakim yang langsung diartikan sebagai <i>khalifah</i> yang kandungannya sesuai dengan formulasi mereka sendiri³</p>

Argumentasi Ideologi HT/HTI	Fakta Akademis
<p>Dasar normatif dari Hadis Nabi “barang siapa yang mati dan tidak ada <i>Bai’at</i> dipundaknya, maka matinya mati jahiliyah”</p>	<p>Nalar yang dipakai adalah mengaitkannya dengan <i>bai’at</i> kepada <i>khalifah</i> yang menurut mereka wajib. padahal tidak dijelaskan secara eksplisit dalam hadis itu kepada siapa harus melakukan <i>bai’at</i></p>
	<p>Dilihat secara historis, terdapat dua fenomena konsep <i>bai’at</i> Nabi, sebelum dan sesudah hijrah. Menurut HT, Nabi mendirikan negara Islam setelah hijrah, jika mereka konsisten konsepsi <i>bai’at</i> disini bukan pengangkatan nabi jadi kepala negara karena negara Islam belum berdiri. Konsep aslinya adalah pada <i>bai’at</i> yang pertama dilakukan untuk melakukan janji setia pada islam (<i>Bai’at Aqobah</i>) yaitu tidak mencuri, menyekutukan Allah, berzina dan lain-lain. <i>Bai’at</i> kedua dilakukan pada saat musim haji, oleh 72 orang laki-laki dan 2 perempuan, <i>Bai’at</i> ketiga adalah <i>Bai’at Ridqan</i> atau dibawah pohon saat melakukan umroh ke makah dan dihalangi kaum Quraisy, kemudian Nabi mem<i>bai’at</i> dengan tujuan agar tidak lari dan siap mati, (<i>Bai’at</i> untuk siap berperang). Dalam ragam konsepsi <i>Bai’at</i> hal ini berbeda dan tidak sesuai dengan <i>Bai’at</i> HTI yang ditujukan untuk mengangkat Khalifah</p>

Argumentasi Ideologi HT/HTI	Fakta Akademis
Landasan historis klaim bahwa masa Nabi hingga turki ottoman merupakan periode Khilafah, dan dalam konsepsi mereka seorang Khalifah adalah satu orang	Hal ini tidak berdasar contohnya saat muawiyah bin yazid menjadi Khalifah di Syam, di Makkah juga terbentuk Khilafah baru yaitu Abdullah bin Aziz, begitu juga contoh lain adanya bagi Umayyah di Andalus dan Spanyol. Selain itu penyebutan Khalifah juga tidak selalu dilakukan
HT adalah partai yang lebih dari setengah abad tidak pernah mengganti konsep dan metodenya	Kenyatannya mengalami pergantian contoh pada posisi amir yang sebelumnya tidak disebutkan namun disebutkan dalam kitab terbaru HT. Kemudian pada kitab <i>Ajhzat Dawlah Al Khilafah</i> ditegaskan bahwa masa jabatan anggota majelis umat 5 tahun berbeda dengan pada kitab sebelumnya. HT juga tidak menyebutkan dalil dalil kuat sunnah yang mendukung konsep atas pembagian tugas anggota penguasanya. Hal ini menjadi bukti bahwa strukturnya tidak baku dari Nabi karena bisa berubah sesuai perkembangan HT/HTI

Tabel 4.1 Komparasi Argumentasi HT/HTI dan Kajian Akademis

Sumber : Kreasi Penulis, dikutip dari Bahan Hukum Sekunder

Selain argumentasi akademis yang dapat dipatahkan, ada konsekuensi yang perlu dicatat dari sistem Khilafah, yaitu mengenai proses pemilihan, kekuasaan, otoritas, dan mandat dalam sistem itu apakah terdapat ruang yang bersebrangan dengan nilai keadilan dan nilai penting lainnya yang diperjuangkan oleh negara-negara modern termasuk Indonesia. Dimulai dari proses pemilihan (*Bai'at*), yang membuka peluang untuk diterobos oleh individu yang tidak memenuhi kualifikasi, sebagaimana diketahui bahwa HT mengambil seseorang untuk jadi *khalifah* berdasarkan asas kerelaan dan kebebasan memilih.

Sedangkan untuk masyarakat terdapat kebolehan memaksa kelompok untuk melakukan *Bai'at*. Selain itu yang menjadi problematika adalah potensi terjadinya rekayasa *Bai'at*, yang mana kunci keabashan kepemimpinan sejatinya terletak pada kekuatan, yang bisa berakibat pada korupsi yang lain “*the corrupton of every type of government almost always begins with the corruption of its principles*”.

Menurut HT, Khalifah adalah pemegang kekuasaan baik legislasi, eksekusi, dan yudisial, yang relevan dengan pernyataan Mahmud AL Khalidi bahwa Khalifah berhak menetapkan *dustur* dan *qanun* (undang-undang). Bahkan *qodi* atau hakim sekalipun tidak boleh menetapkan hukum yang bertentangan dengan hukum Khalifah.

Selain itu kewenangan Khalifah juga sangat komprehensif, mencakup penanggung jawab politik luar dan dalam negeri, mencabut *muawin* dan para wali, mencopot *qodi*, menentukan APBN dan lain sebagainya. Hal ini menandakan tidak ada limitasi kekuasaan seperti pada konsep pembagian kekuasaan seperti yang dianut Indonesia. Dikhawatirkan akan memunculkan sikap totaliter dan otoriter serta menjauhkan dari cita *civil society* berciri keseimbangan kekuatan penguasa dan rakyat, yang jika tidak bisa terpenuhi akan berdampak ke arah revolusi rakyat. Selain itu masa Khalifah yang seumur hidup juga memungkinkan adanya *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan) yang tidak diperhatikan oleh HT apalagi ketika integritas seorang Khalifah menurun.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan HT/HTI menegaskan bahwa mendirikan *Khilafah* merupakan suatu kewajiban yang paling agung bagi seluruh umat islam, berdasarkan pada tiga landasan utama yaitu landasan filosofis, normatif dan historis. Pada kenyataannya argumentasi tersebut masih dapat dipatahkan secara akademis. Selain rentan kritik terhadap landasan argumennya, konsep Khilafah berimplikasi pada doktrin bahwa Khilafah adalah *unchangeable system*, yang pada faktanya ternyata banyak inkonsistensi di dalamnya. Karena sejak berdirinya HT/HTI hingga sekarang, struktur

dan kewenangan-kewenangan yang ada dalam sistem politik Khilafah telah mengalami perubahan atau evolusi.

Berkaca pada realitas evolusi sistem Khilafah (seperti perubahan struktur baik dalam arti penambahan maupun pengurangan kewenangan) maka dapat dipahami bahwa struktur Khilafah tidaklah baku dari Nabi. Karena realitanya bisa berubah sesuai dengan perkembangan pemahaman yang terjadi dalam internal HT. Dengan demikian, penjelasan gerakan ini dalam kitabnya bahwa seluruh struktur tersebut mempunyai dalil yang berasal dari ajaran Islam dan sudah sempurna sejak nabi, menjadi tidak relevan. Beragam fakta yang telah disajikan diatas justru memperlihatkan bahwa HT/HTI mengarah pada model negara yang absolut dan pemerintahan autokratis. Hal itu dapat dibaca dari proses legalitas *Bai'at*, jabatan dan kewenangan seorang Khilafah ketaatan kepada Khilafah yang cenderung mutlak serta model pemakzulan Khalifah.

Apa yang diperjuangkan oleh HT/HTI berpotensi mengusik keberlangsungan hidup berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hal ini disebabkan cita-cita HT/HTI untuk mengganti NKRI dengan Khilafah yang mencederai dan mengingkari cita-cita *founding fathers* negara Indonesia yang mendasarkan pada kebhinekaan dan kearifan budaya masyarakat. Oleh karena itu setiap upaya yang mengancam NKRI wajib ditangkal karena akan menimbulkan bahaya yang besar. Jika tidak ditangkal dan ditanggulangi dan cita-cita mereka mengganti NKRI tetap di propagandakan ke seluruh umat islam, hampir dapat dipastikan akan terjadi friksi yang tajam, baik pada ranah paham dan pemikiran maupun upaya-upaya ekstrim dalam ranah fisik seperti pemberontakan, makar dan terorisme.

Ranah pikiran sangat dipengaruhi pada perkembangan teknologi khususnya media sosial yang merupakan “dunia baru” yang dapat menjadi lahan subur dalam membantu dan mensukses agenda propaganda HTI. Tingkat kemasifan dan sukseki tersebut dapat dibuktikan secara empiris dalam temuan di media sosial. Jumlah pengguna aktif media sosial yang berjumlah kurang lebih 96 juta

juga menjadi peluang yang besar dalam menyebarkan ideologi tersebut. Maka upaya pemutusan ideologi dari jalan formalitas saja bukan menjadi upaya yang efektif dan efisien karena penyebaran melalui media sosial telah terbukti dapat menarik pasar yang luas bagi pengikut HTI. Dari ranah fisik, HTI tidak dapat berdalih dengan menyatakan model perjuangan untuk mendirikan Khilafah adalah tanpa kekerasan karena sekutu HTI yang ada di Syiria baru-baru ini membentuk kelompok bersenjata untuk melawan Basyar Al-Assad dalam rangka menegakkan Khilafah mengingat bahwa dalam ajaran mereka bahwa peperangan yang didasari atas pemerangan bersifat wajib. Jadi besar kemungkinan jika terjadi kisruh politik di Indonesia, cara-cara kekerasan oleh aktifis HT Syiria dapat dijadikan *role model* oleh aktivis Hizbut Tahrir Indonesia (HTI).

Dari pemaparan diatas memperlihatkan adanya fakta empiris bahwa terdapat pihak yang berupaya mendesakralisasi ideologi Pancasila. Baik PKI yang hidup sebelum reformasi yang bertumpu pada komunisme yang melakukan tindakan perombakan revolusioner dan perang saudara yang pada awalnya bertujuan untuk menekan kapitalisme namun pada akhirnya berupaya mengganti dasar falsafah Pancasila dengan paham yang berhaluan kiri , maupun HTI dengan model negara Khilafah yang justru ternyata tidak memiliki dasar dan landasan akademis yang kuat dari ajaran agama Islam sendiri dan dapat dipatahkan secara akademis, ialah cerminan nyata kerentanan Pancasila. Pancasila seharusnya adalah warisan yang perlu dijaga oleh bangsa dan negara Indonesia karena Pancasila memiliki peran vital dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Di dalam pandangan pancasila sendiri, setiap golongan diberi tempat yang sejajar karena nilai yang dijunjung tinggi oleh pancasila adalah semangat gotong royong. Makna gotong royong disini adalah prinsip ketuhanan yang dianut oleh masyarakat harus berjiwa gotong royong (ketuhanan yang berkebudayaan, lapang dan toleran), bukan ketuhanan yang saling menyerang dan mengucilkan.

Ketuhanan dalam kerangka pancasila merupakan usaha pencarian titik temu dalam semangat gotong royong untuk menyediakan landasan moral yang kuat bagi kehidupan politik berdasarkan moralitas ketuhanan. Sila ketuhanan mengajak bangsa indonesia untuk mengembangkan etika sosial dalam kehidupan publik-politik dengan memupuk rasa kemanusiaan dan persatuan, mengembangkan hikmah permusyawaratan dan keadilan sosial.

Selain itu dalam negara agama sendiri, ajaran agama tertentu di jadikan dasar filsafat dan ideologi negara setelah mengalami refleksi filosofis dan mengalami proses ideologisasi. Memang di dalam konstitusi, negara tertentu berdasarkan ideologi keagamaan, jaminan konstitusional kebebasan beragama tetap diberikan. Namun karena agama merupakan "*Ultimate Problem*" menurut Paul Tillich, dalam praktiknya selalu timbul kesukaran bersikap adil terhadap pihak-pihak yang menganut agama yang berbeda. Praktik di Pakistan yang condong pada Islam maupun di Thailand yang condong pada Buddhis menunjukkan gejala tersebut. Sedangkan Indonesia, mayoritas adalah muslim sedangkan komunitas agama lainnya berjumlah besar dan cukup potensial. Negara dengan landasan pancasila membimbing masyarakat ke arah sikap moderat dalam menghadapi pluralitas keagamaan.

Rasionalitas pancasila mendapatkan pembenaran teoritik dan komparatifnya dalam teori kontemporer tentang "*Public Religion*" yang menolak tesis "*Separation*" dan "*Pivatization*" dan mendukung tesis "*Differentiation*". Dalam teori ini, peran agama dan negara tidak perlu dipisahkan, melainkan dibedakan. Dengan syarat bahwa keduanya saling mengerti batas otoritas yang biasa disebut dengan toleransi kembar (*Twin Tolerantions*).

Soekarno pernah mengatakan bahwa Nasionalisme negara Indonesia ialah nasionalisme ketimuran dan bukanlah nasionalisme kebaratan atau yang menurut perkataan C.R. Dasa adalah nasionalisme yang menyerang-nyerang atau suatu nasionalisme yang mengejar keperluannya sendiri, nasionalisme perdagangan yang mempertimbangkan untung

atau rugi. Nasionalisme Indonesia adalah nasionalisme yang membuat kita menjadi “Perkakasnya Tuhan dan membuat kita hidup dalam roh”. Negara nasional yang bersatu tidak berarti bahwa negara tersebut bersifat “*a religius*”. Negara nasional yang bersatu akan memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur, akan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Maka negara demikian, hendaknya negara Indonesia juga memakai dasar moral yang luhur, yang juga dianjurkan oleh Islam.

Selain itu Soekarno juga mengatakan “hendaknya negara Indonesia ialah negara yang tiap orangnya menyembah tuhan dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya bertuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada egoisme agama dan hendaknya negara Indonesia satu negara yang bertuhan”. Maka dari itu Pancasila adalah ideologi yang paling tepat bagi penyatuan pluralisme di Indonesia. Fundamentalisme keagamaan yang memperjuangkan penyatuan negara dan agama bukan saja menimbulkan aneka represi dan diskriminasi, tetapi juga melemahkan nilai-nilai dan kekuatan multikulturalisme. Fundamentalisme keagamaan dan fundamentalisme sekuler harus dihindari karena keduanya membuat ketuhanan dan politik terus-menerus saling mengucilkan dan mengalahkan, yang membuat kehidupan spiritual tanpa kesalehan dan menjadikan politik tanpa jiwa. Oleh karena itu solusi diferensiasi Indonesia dengan titik tengah keemasannya “bukan negara agama bukan negara sekuler” merupakan warisan kemajuan dari para pendiri bangsa yang harus dipertahankan dan diupayakan operasionalisasinya secara berkelanjutan. Sehingga baik PKI dan HTI bukanlah wadah dengan paham yang sesuai dan bahkan anti Pancasila.

Pancasila adalah titik temu ideologi besar dunia yang tidak hanya kompatibel dengan kondisi zamannya, melainkan yang paling relevan untuk diterapkan saat ini hingga di masa yang akan datang. Pancasila adalah basis nilai perekat sosial yang paripurna dalam mengatasi keretakan bangunan *nation state* Indonesia. Pancasila adalah sintesis dari kapitalisme dan sosialisme yang terbukti mampu menjawab perkembangan

zaman. Dibandingkan dengan kapitalisme dan sosialisme yang kini mengalami kebangkrutan bahkan di negara asalnya sehingga munculah jalan ketiga yang di prakarsai Giddens sebagai intelektual sosial. Namun jalan ketiga Giddens tidak sama dengan Pancasila yang sekedar mengambil yang baik-baik dari masing-masing ideologi. Pancasila adalah kristalisasi ideologi yang tidak hanya mencakup ideologi besar dunia, sebab Pancasila mengakui adanya Nilai Transendensi yang sekaligus membedakannya dari upaya sintesis ideologi politik manapun yang masih berbau sekuler, satu hal yang kini tidak hanya tidak relevan tetapi juga tidak tepat.

Selain itu yang menjadikan Pancasila sempurna adalah sebagaimana pada tanggal 1 Juni 1945 Soekarno menyampaikan pidatonya bahwa konsepsi Pancasila analog dengan dasar statis dan dinamis. Soekarno menyatakan bahwa "*Dalam mengadakan Negara Indonesia yang merdeka itu, harus dapat meletakkan negara atas suatu meja statis yang dapat mempersatukan segenap elemen di dalam bangsa itu, tetapi juga harus mempunyai tuntunan dinamis ke arah mana kita gerakkan rakyat*". Maka dari itu Pancasila adalah dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*Leitstar*) yang dinamis, yang mengerahkan bangsa dalam mencapai tujuannya. Dalam posisinya seperti itu, Pancasila merupakan sumber jati diri, kepribadian, moralitas dan haluan keselamatan bangsa. Dari sinilah yang menjadi titik tekan bahwasannya dasar negara sekaligus ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila, merupakan paham yang harus dipertahankan dari hambatan-hambatan yang dilakukan oleh pihak tertentu yang berupaya mengganti dasar pemikiran Pancasila dengan sistem lain, seperti yang dilakukan oleh PKI dan HTI.

Munculnya organisasi seperti PKI dan HTI di Indonesia sebenarnya karena adanya pengakuan dan jaminan atas Kebebasan Berserikat yang diatur dalam UUD NRI 1945. Meskipun demikian Hak Kebebasan Berserikat di Indonesia sebenarnya memiliki batasan (*HAM yang derogable rights*). Adapun batasan tersebut sebenarnya pernah dilakukan pada

zaman orde lama dan orde baru yang konteksnya sebenarnya dalam hal partai politik namun masih terdapat persinggungan dengan objek kajian penulis karena Organisasi Masyarakat juga mengandung aspek politik dalam penyelenggaraannya. Di masa orde lama, implementasi demokrasi dipimpin berupaya memberikan pembatasan kebebasan politik masyarakat termasuk dalam hal Partai Politik melalui kehendak dari Soekarno untuk melakukan penyederhanaan partai. Sedangkan di masa orde baru, penyederhanaan partai yang membagi golongan politik menjadi tiga wadah, yaitu kelompok nasionalis dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI), kelompok spiritualis dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Golongan Karya.

Di zaman sebelum reformasi, indoktrinasi Pancasila walaupun terkesan negatif namun terdapat sisi positif yang dapat menjadi contoh bagi penataan sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Misalnya mengenai pembatasan akan kebebasan berserikat dan berkumpul yang mana merupakan Hak Asasi Manusia yang bersifat *derogable rights* atau dapat dibatasi dan dikurangi haknya. Diatur dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN 1973), mengamanatkan pada undang-undang yang lebih rendah untuk mengatur mengenai partai politik dan golongan yang tetap berlandaskan pada jiwa Pancasila dan konstitusi Indonesia.

Meskipun terkesan represif dengan diaturnya batas dalam berserikat, namun terlihat upaya negara dalam menjaga marwah Pancasila sebagai dasar bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Saat ini pembatasan mengenai Hak Kebebasan Berserikat salah satunya diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Di dalam perjalanannya, Undang-Undang Ormas pernah dimohonkan uji materi atau *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi. Tercatat terdapat dua permohonan *Judicial Review* terhadap materi substansi dari Undang-Undang Ormas tersebut. Putusan vital tersebut yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XI/2013 diajukan oleh Pimpinan Pusat Persyarikatan Muhammadiyah yang diwakili oleh Prof. Dr. Din Syamsudin dan Dr. Abdul Mu'ti yang kemudian dikuasakan kepada Tim Majelis Hukum dan Hak Asasi Manusia Pimpinan Pusat Muhammadiyah. Pemohon memohonkan uji materi substansi dari 21 pasal dalam Undang-Undang Ormas yaitu meliputi Pasal 1 angka 1, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 30 ayat (2), Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 34 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36, Pasal 38, Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 58, dan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) huruf a. Putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari permohonan pemohon yaitu Pasal 5, Pasal 8, Pasal 16 ayat (3), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 34, Pasal 40 ayat (1), dan Pasal 59 ayat (1) huruf a Undang-Undang Ormas dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Sedangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XII/2014 diajukan oleh Koalisi Kebebasan Berserikat yang beranggotakan Yayasan FITRA, ICW, YAPPIKA, Ir.H. Said Iqbal, M. Choirul Anam, S.H, dan Poengky Indrati, S.H., LL.M. Pemohon memohonkan uji materi 11 pasal Undang-Undang Ormas yaitu meliputi Pasal 5 dan Pasal 1 angka 1, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 23, Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 1 angka 6, Pasal 57 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 59 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e. Putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari permohonan pemohon yaitu Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Ormas dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan dibatalkannya keabsahan beberapa pasal karena bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat, terdapat konsekuensi yuridis yang muncul. Dalam kajian ini yang perlu digarisbawahi adalah implikasi yang muncul dari segi administrasi, khususnya mengenai pendaftaran. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, pemerintah tidak lagi dapat memaksa atau mewajibkan

suatu Organisasi Masyarakat yang tidak berbadan hukum untuk mendaftarkan diri. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis dibatalkannya Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 yang memuat teknis administrasi Surat Keterangan Terdaftar. SKT diberikan oleh Menteri (Ormas lingkup nasional), Gubernur (Ormas lingkup provinsi) dan Bupati/Walikota (Ormas lingkup kabupaten/kota). Hal tersebut juga berkaitan dengan implikasi yuridis dibatalkannya Pasal 8 yang memuat lingkup Organisasi Masyarakat yang pada awalnya terdapat tiga tingkatan atau ruang lingkup Organisasi Masyarakat yaitu meliputi nasional, provinsi atau kabupaten/kota. Dengan dibatalkannya Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17, SKT bukan lagi menjadi dokumen wajib yang harus dimiliki oleh Organisasi Masyarakat. Organisasi Masyarakat yang tidak berbadan hukum dipersilahkan untuk mendaftarkan diri, namun juga tidak dilarang jika memutuskan untuk tidak mendaftarkan diri.

Selain itu juga berkaitan dengan perihal pemberdayaan yang sebelumnya diatur dalam Pasal 40 ayat (1). Sebelumnya, pemberdayaan dilakukan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Sehingga dengan dibatalkannya pasal ini, jika suatu Organisasi Masyarakat yang tidak berbadan hukum memilih untuk tidak mendaftarkan diri, pemerintah tetap mengakui dan melindungi keberadaannya sebagai Organisasi Masyarakat yang dapat melakukan kegiatan tanpa pengabaian, pembatasan dan diskriminasi atas pelayanan publik. Padaintinya, Organisasi Masyarakat tidak lagi harus mendaftarkan diri dan ini tentu menjadi masalah karena pendaftaran bukan hanya untuk urusan perdata maupun administrasi tapi juga sebagai sarana pengawasan oleh pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan putusan MK yang diajukan sejak tahun 2013 hingga 2018 terjadi banyak miskonsepsi penafsiran pasal 28 E mengenai hak kebebasan berserikat, hal ni ditunjukkan pada argumentasi dalil pemohon diantaranya pertama pada Putusan nomor 82 PUU/XI/13 yang dalam dalil pemohonnya mengatakan bahwa kebebasan berserikat yang ditentukan oleh UUD 1945 bersifat luas, namun adanya U Nomor 17 tahun 2003 yang

membuat kebebasan berserikat ditafsirkan sempit oleh pembentuk undang-undang. Menurut pemohon kebebasan berserikat yang ditentukan oleh UUD 1945 tidaklah dapat ditafsirkan sempit sehingga Negara semestinya memberikan jaminan dan perlindungan bukan justru memberikan pembatasan yang bersifat disintegrasi.

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 tentang Ormas *judicial review* yang diajukan ke MK semakin banyak, diantaranya dapat diketahui berdasarkan putusan putusan MK yaitu 38/PUU-XV/2017 dimana pada dalilnya sama sama menganggap bahwa kewenangan pemerintah membubarkan ormas sepihak serta adanya pasal yang bersifat multitafsir dan acaman pidana yang ada di UU tersebut dinilai tidak sesuai dengan hak dan kebebasan berserikat. Hal ini mengakibatkan pemohon mendalihkan bahwa pemohon tidak lagi bisa bergerak di bidang hukum dalam mencapai tujuan dan melakukan kegiatan ormas. Selain itu ada juga dalam putusan nomor 41/PUU-XV/2017 yang mendalihkan bahwa kebebasan berserikat merupakan prinsip Negara demokrasi sama dengan dalil yang disampaikan di putusan nomor 48/PUU-XV/2017, selanjutnya pada putusan MK nomor 58 PUU XV 2017 menganggap bahwa pemohon telah dirugikan dalam hal menyuarakan aspirasi dan kritikan terhadap pemerintah. Dalil dalil serupa juga dijumpai dalam putusan nomor 2 PUU XVI 2018, 39/PUU-XV/2017, 52/PUU-XV/2017, maupun 49/PUU-XV/2017. Namun semua dalil tersebut berdasarkan putusan MK dinyatakan ditolak. Disini terlihat adanya miskonsepsi oleh para pihak pemohon yang dalam hal ini adalah bagian dari masyarakat yang menganggap Kebebasan Berserikat adalah kebebasan yang sebebaskan-bebasnya tanpa ada batas. Disinilah hukum berperan untuk memberi batasan terhadap Hak Asasi Manusia khususnya dalam Kebebasan Berserikat sehingga tidak mengganggu kesakralan Pancasila.

Di dalam penerapan Hak Asasi Manusia di suatu negara, harus memandang sepenuhnya situasi dan kondisi negara yang bersangkutan. Isu-isu yang berkaitan dengan Hak Asasi

Manusia dewasa ini bukan lagi seputar masalah pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap HAM, karena hampir di semua negara baik dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangannya telah diberikan pengakuan dan jaminan terhadap Hak Asasi Manusia. Di samping itu terdapat pula beberapa konvensi PBB dan instrumen hukum internasional lain yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia. Permasalahan saat ini tertuju pada isu-isu penegakan dan pemajuan Hak Asasi Manusia itu. Sesuai dengan kesepakatan internasional, pelaksanaan Hak Asasi Manusia adalah wewenang dan tanggung jawab setiap pemerintah negara dengan memperhatikan sepenuhnya keanekaragaman tata nilai, sejarah, kebudayaan, sistem politik, tingkat pertumbuhan sosial dan ekonomi, dan faktor lain yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Sehingga dengan demikian, Hak Asasi Manusia di satu sisi memang bersifat universal, namun di sisi lain sebagai suatu sistem nilai, Hak Asasi Manusia akan berbeda antar satu negara dengan negara lainnya, karena penegakan dan penerapannya dipengaruhi oleh faktor-faktor, kondisi dan situasi negara yang bersangkutan.

Sehingga dalam status adanya pemberian legitimasi kepada negara dalam memberi pengaturan terhadap Hak Asasi Manusia, dalam ruang lingkup tertentu juga pasti berkaitan dengan pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia itu sendiri. Sehingga muncul pertanyaan esensial dalam penegakan Hak Asasi Manusia yaitu : 1) Bagaimana cara menentukan batas-batas Hak Asasi Manusia?; 2) Siapa yang memiliki kewenangan untuk menentukan batas-batas dalam Hak Asasi Manusia?; 3) Apa konsekuensi yang harus ditanggung jika pembatasan Hak Asasi Manusia tersebut tidak dilaksanakan?; serta 4) Landasan apa yang memiliki keabsahan untuk menetapkan pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia tersebut?

Maka dalam konteks keindonesiaan, untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut tentu harus kembali terhadap beberapa pilar-pilar yang secara historis merupakan penentu dan pengarah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pancasila yang merupakan alas Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah pilar yang tepat untuk menjawab pertanyaan yang bersifat hakikat mengenai batas dari Hak Asasi Manusia di Indonesia. Pancasila adalah ideologi yang telah mengandung Hak Asasi Manusia apabila digali dengan lebih komprehensif, yang dikembangkan dari sila-sila Pancasila menjadi segala macam Hak Asasi Manusia yang tidak diragukan lagi rumusannya. Pancasila berperan sebagai sumber dari segala sumber untuk Hak Asasi Manusia yang bahkan dinilai jauh lebih fleksibel dari Hak Asasi Manusia yang telah tercetuskan sekalipun. Hak Asasi Manusia yang terdapat dalam konstitusi hanyalah beberapa dari banyak Hak Asasi Manusia yang mungkin belum dieksplorasi dengan lebih holistik dari Pancasila. Konstitusi hanya mengatur secara *enunciatief*, bukan dan tidak limitatif. Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan tetap dibutuhkan untuk mengatur sejauh mana perlindungan negara terhadap Hak Asasi Manusia.

Maka dalam konteks konstruksi Hak Asasi Manusia yang bersifat universal namun disesuaikan dengan kebudayaan negara Indonesia, memerlukan adanya suatu adaptasi. Hal tersebut mutlak dilakukan karena pilar ideologi Pancasila serta pilar konstitusi Negara mengandung falsafah, doktrin dan wawasan bangsa secara individual maupun kolektif karena kehidupan masyarakat Indonesia berasaskan pada kekeluargaan yang tidak mengenal fragmentasi moralitas sipil, komunal dan institusional melainkan saling menunjang secara proporsional. Dalam konstruksi Hak Asasi Manusia menurut Pancasila, manusia dipandang memiliki tiga peran sekaligus yaitu sebagai pribadi, sebagai makhluk sosial dan sebagai warga negara. Manusia yang ada di Indonesia harus mematuhi peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis, menghormati Hak Asasi Manusia orang lain, moral, etika, dan patuh kepada hukum internasional mengenai Hak Asasi Manusia yang telah diratifikasi Indonesia, serta wajib turut serta dalam bela negara. Sedangkan bagi pemerintah memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan Hak Asasi Manusia yang telah diatur berdasarkan hukum positif

dan hukum internasional tentang Hak Asasi Manusia yang telah diratifikasi.

Pemaparan diatas mengarahkan kajian batas Hak Asasi Manusia di dalam dasar legitimasinya, karena konstruksi Hak Asasi Manusia dalam konteks ini berkaitan dengan pengaturan Hak Asasi Manusia dalam UUD NRI 1945. Apabila menarik mundur perkembangan Hak Asasi Manusia pasca reformasi merupakan titik yang krusial. Setelah keruntuhan orde baru, pemerintah yang dipimpin oleh B.J. Habibie yang baru menjabat selama beberapa bulan harus mendapat tekanan politik dari dalam dan luar. Faktor tersebut mendorong pemerintah meratifikasi instrumen internasional Hak Asasi Manusia serta menerbitkan undang-undang tentang Hak Asasi Manusia. Penerbitan undang-undang tersebut mendahului amandemen terhadap UUD 1945 yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia. Hal ini terasa janggal karena undang-undang tentang Hak Asasi Manusia ada terlebih dahulu sebelum rumusan Hak Asasi Manusia dalam amandemen UUD 1945.

Rumusan dalam UUD NRI 1945 pun belum dapat dikatakan sebagai rumusan ideal. Dalam proses pembentukannya, menurut Valina Singka Subekti dalam disertasinya menyatakan bahwa empat kali amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 merupakan hasil kompetisi, tarik menarik kepentingan, tawar menawar dan kompromi politik. Dalam kondisi yang bersifat kompromistik demikian, terdapat eksponen antara elit orde baru (Golkar dan TNI), elit reformasi dalam partai politik dan perwakilan masyarakat sipil di luar parlemen (pers, LSM, mahasiswa dan intelektual). Terjadi *deal making* yang mana konsekuensi yang tak terhindarkan adalah adanya substansi dan rumusan pasal dengan ruang kosong di dalamnya, yang seringkali disebut sebagai zona kompromi atau zona damai. Rumusan pasal yang demikian tampak terbaca dalam substansi UUD NRI 1945. Sehingga apabila dikategorisasi, terdapat tiga kemungkinan sifat norma dalam beberapa rumusan pasal di dalam UUD NRI 1945 antara lain meliputi:

1. Rumusan pasal yang longgar sehingga terbuka ruang multi interpretasi;
2. Terdapat pasal yang operasionalisasinya perlu penjabaran lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
3. Pilihan kata dalam rumusan pasal bersifat rekomendasi dan cirinya tidak memberikan limitasi.

Setelah melakukan kajian terhadap rumusan Hak Asasi Manusia dalam UUD NRI 1945, apabila dilakukan penggalian dengan lebih komprehensif lagi akan mengarah pada kontemplasi apakah rumusan Hak Asasi Manusia yang ada di dalam UUD NRI 1945 merupakan konsep yang berasal dari ideologi Pancasila atau berkaitan dengan ideologi Pancasila. Hal ini menjadi penting karena ajaran filsafat bernegaran bangsa Indonesia bermuara pada sebuah ideologi yang disebut dengan Pancasila sebagai landasan utama semua sistem penyelenggaraan negara Indonesia, dan hukum sebagai produk negara secara otomatis tidak dapat terlepas dari falsafah suatu negara. Sehingga setelah pandangan bahwa filsafat hukum Pancasila diterima dalam konsepsi pemikiran hukum dan menjadi dasar normatif pembentukan dan pelaksanaan hukum, maka seluruh pola penyelenggaraan negara akan bertumpu pada Pancasila, termasuk dalam perumusan kaidah-kaidah hukum sebagai dasar atas pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Demikian juga dengan konsekuensi Pancasila yang secara filosofis termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945, maka secara yuridis nilai-nilai Pancasila itu harus diderivasikan ke dalam UUD NRI 1945 beserta peraturan perundangan yang ada di bawahnya, karena memiliki dasar legitimasi filosofis, yuridis dan politis. Lebih jauh lagi, apabila hukum positif Indonesia tidak lagi mengaktualisasi nilai Pancasila, Indonesia akan terkubur dengan ideologi transnasional atau kapitalisme yang secara operasional berwujud demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan pasar bebas yang berstandar pada paham individualisme.

Redefinisi makna Kebebasan Berserikat juga secara tidak langsung dapat menjadi upaya yang mengarahkan kehidupan

berbangsa dan bernegara ke dalam koridor Demokrasi Pancasila. Hal ini juga terutama karena Demokrasi Pancasila juga berkaitan dengan Hak Asasi Manusia baik berkorelasi secara langsung maupun tidak langsung seperti *freedom of expression*, *freedom of association*, dan *freedom of assembly*. Hak-Hak Asasi Manusia itu mempengaruhi kancah perpolitikan dan dinamika kehidupan masyarakat yang demokratis.

Menurut Hazairin, Demokrasi Pancasila termaktub dalam sila ke-4 Pancasila. Demokrasi Pancasila dalam pandangan Sri Soemantri adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang mengandung semangat Ketuhanan YME, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan keadilan sosial. Menurut Ramdlon Naning, di dalam setiap sila-sila dari Pancasila terkandung ekstraksi dari Hak-Hak Asasi Manusia yang apabila dijabarkan lebih lanjut ternyata memiliki substansi yang lebih kompleks daripada Hak Asasi Manusia dalam kajian akademis, hukum positif dan hukum internasional.

Sedangkan menurut Tim Kajian Badan Pengkajian MPR RI, Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang dihayati oleh bangsa dan negara Indonesia yang dijiwai dan diintegrasikan oleh sila-sila Pancasila atau nilai luhur Pancasila.

Demokrasi Pancasila dapat diaktualisasi dalam Demokrasi Politik, Demokrasi Sosial Budaya dan Demokrasi Ekonomi. Kunci dari penerapan Demokrasi Pancasila adalah melalui penetrasi dan revisi atas substansi UUD NRI 1945 yang dapat dilakukan melalui amandemen konstitusi, yang memerlukan proses serta kajian yang matang sehingga telah dipersiapkan substansi, rumusan atau hal teknis lain yang dapat menjadi rekomendasi materi muatan UUD NRI 1945, termasuk dalam hal ini adalah Hak Asasi Manusia. Menurut Tim Kajian Badan Pengkajian MPR RI, terdapat beberapa pasal *existing* yang berkaitan dengan Demokrasi Pancasila dalam UUD NRI 1945, walaupun Demokrasi Pancasila belum direfleksikan secara keseluruhan dalam konstitusi dan kehidupan bernegara. Sayangnya, pasal-pasal mengenai Hak Asasi Manusia belum dapat dikatakan

memiliki keterkaitan dengan Demokrasi Pancasila sehingga redefinisi makna Kebebasan Berserikat dalam Pasal 28E ayat (3) dapat menjadi salah satu upaya mengarahkan rumusan Hak Asasi Manusia ke arah Demokrasi Pancasila.

Sebetulnya dalam hukum positif Indonesia telah mengatur mekanisme proteksi Pancasila melalui sanksi-sanksi yang tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Dari segi hukum pidana, perbuatan mengganti Pancasila dengan sistem lain masuk dalam koridor Kejahatan terhadap Ideologi Negara yang merupakan salah satu kategorisasi dari Delik Politik yang dilatarbelakangi atas tanggungjawab negara untuk mempertahankan pertahanan dan keamanan NKRI dari segala ancaman baik dari dalam maupun luar negeri seperti terorisme, pemberontakan, makar, dan penganut paham kiri. Maka muncul konsep keamanan negara yang menjadi sarana preventif maupun represif terhadap segala perbuatan yang dapat mengganggu dan mengancam stabilitas nasional.

Konsep mengenai Kejahatan terhadap Ideologi Negara dipenetrasi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Delik Keamanan Negara oleh pemerintahan B.J. Habibie. Undang-undang tersebut menambahkan tujuh rumusan pasal untuk hukum positif Indonesia, yaitu mulai dari Pasal 107a hingga Pasal 107f.

Beberapa rumusan pasal yang ditambahkan merupakan pasal yang memuat ancaman yang merujuk pada paham tertentu yaitu paham Komunisme/Marxisme-Leninisme. Sedangkan Pasal 107b adalah pasal yang bersifat umum karena memberikan perlindungan pada Pancasila sebagai dasar negara dengan tidak merujuk pada suatu ajaran.

Tidak hanya ditemukan dalam hukum positif, ancaman sanksi juga terdapat dalam *ius constituendum* berupa Rancangan KUHP yang sedang dibahas pemerintah, yang secara spesifik terdapat dalam Pasal 212 hingga Pasal 214 RKUHP.

Tidak hanya ditemukan dalam KUHP, dalam konteks pembatasan Kebebasan Berserikat sebagai amanat dari Pasal 28 UUD NRI 1945, terdapat undang-undang organik dalam hukum positif yang juga mengandung sanksi pidana yaitu terdapat pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Ormas tersebut mengandung sanksi Pidana dalam ketentuan substansinya, lebih tepatnya terdapat dalam BAB XVIIIA tentang Ketentuan Pidana bagi anggota dan/ atau pengurus Organisasi Masyarakat. Substansi mengenai Ketentuan Pidana ini awalnya merupakan kontroversi hingga dinyatakan konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan bernomor 2/PUU-XVI/2018 sehingga keabsahan Sanksi Pidana tetap berlaku.

Selain terdapat Sanksi Pidana, yang lebih esensial juga terdapat ketentuan mengenai Sanksi Administratif yang sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Sanksi Administratif merupakan satu-satunya ketentuan mengenai sanksi yang terdapat dalam undang-undang *a quo*. Di dalam Pasal 60 menyebutkan beberapa Sanksi Administratif yang dapat diterapkan kepada Organisasi Masyarakat yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu meliputi peringatan tertulis, penghentian kegiatan, dan pencabutan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) atau pencabutan status badan hukum dari Organisasi Masyarakat tersebut. Sanksi Administratif tersebut dijatuhkan langsung oleh pemerintah pusat tanpa melibatkan pemerintah daerah, yang dalam hal ini direpresentasikan oleh instansi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Keseluruhan instrumen hukum positif tersebut diberlakukan untuk melindungi marwah ideologi Pancasila dari pihak-pihak radikal yang berusaha menggantinya dengan sistem lain.

Namun dengan adanya pengaturan ketentuan mengenai sanksi baik berupa Sanksi Pidana maupun Sanksi Administratif, yang perlu digarisbawahi apakah upaya menjaga marwah Pancasila serta merta telah berjalan dengan efektif? Adapun yang perlu ditelaah adalah mengenai efektivitas dari ketentuan sanksi yang telah ada saat ini. Sanksi Pidana memiliki sifat yang *Ultimum Remidium* atau, namun menyasar pada pelaku yang secara sadar, aktif dan vokal menentang tertib hukum. Pelaku Delik Politik sering berkehendak untuk menyebarkan gagasannya mengenai konstruksi kenegaraan ideal, termasuk dasar negara. Sedangkan Sanksi Administratif merupakan sanksi yang dikenakan kepada suatu subjek hukum berbentuk badan hukum yang dalam hal ini merupakan wadah yang menaungi orang-orang yang secara aktif berupaya mengganti dasar negara.

Di satu sisi, Undang-Undang Ormas yang merupakan derivasi dari Pasal 28 UUD NRI 1945 yang mengamanatkan pembentukan undang-undang sebagai batas Kebebasan Berserikat mengatur bahwa Organisasi Masyarakat adalah organisasi yang bersifat sukarela namun tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 dan telah terdapat pengaturan mengenai sanksi bagi Organisasi Masyarakat yang melanggar. Namun di sisi lain, pemerintah tidak lagi dapat menjalankan mekanisme administratif sebagai bentuk pengawasan. Padahal bentuk pendaftaran Organisasi Masyarakat merupakan langkah pemerintah untuk mengawasi aktivitas Organisasi Masyarakat agar tetap dalam koridor ideologi dan konstitusi. Sanksi dalam Undang-Undang Ormas juga dinilai hanya berdampak pada organisasi dan pengurus dan/atau anggota yang terdaftar secara resmi, tidak secara signifikan memberi dampak pada masyarakat yang terkena pengaruh paham dari suatu Organisasi Masyarakat dan berpotensi melakukan hal ekstrim seperti makar.

Maka untuk memberi batasan yang lebih jelas dalam Kebebasan Berserikat supaya tidak memberi dampak negatif kepada Pancasila sebagai ideologi bangsa dan dasar negara, disini diperlukan suatu rambu pembatas yang tegas yang perlu

diejawantahkan dalam UUD NRI 1945 sebagai norma dasar. Pembatasan yang tegas ini merupakan upaya yang mangkus dan sangkil dilakukan untuk memutus paham yang radikal dan fundamental seperti bertentangan dengan Pancasila. Oleh karena itu, penulis menyarankan untuk melakukan redefinisi terhadap makna Hak Kebebasan Berserikat pada Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945, yang pada intinya menekankan bahwa Kebebasan Berserikat di Indonesia diakui dan dijamin negara selama tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945. Sehingga dengan adanya penegasan ini dapat meluruskan miskonsepsi yang selama ini ada dalam pikiran masyarakat, bahwa Kebebasan Berserikat dimaknai sebagai kebebasan yang sebeb-as-bebasnya dalam berserikat. Hal ini juga merupakan bentuk penyempurnaan rumusan Hak Asasi Manusia dalam UUD NRI 1945 yang tidak hanya memiliki banyak anotasi yang telah diteliti dan dikaji oleh akademisi, namun juga sebagai bentuk pengarahannya Hak Asasi Manusia khususnya Hak Kebebasan Berserikat ke arah Demokrasi Pancasila.

Sehingga rumusan kasar yang penulis sarankan adalah sebagai berikut :

“Pasal 28E”

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat selama tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.”

Dengan adanya rambu-rambu yang tegas dalam Pasal 28E ayat (3) dan mungkin juga dapat diterapkan dalam rumusan lain mengenai Hak Asasi Manusia, tidak hanya menyempurnakan nomenklatur konstitusi namun juga mengarahkan ke arah Demokrasi Pancasila. Untuk menjaga marwah ideologi Pancasila pula, diperlukan struktur kelembagaan dan produk hukum kompatibel. Rekomendasi penulis yaitu pemberian kewenangan menjaga marwah Pancasila kepada MPR RI berdasarkan historiografi MPR RI dalam mengawal ideologi Pancasila yang terbukti efektif dapat meminimalisir pengaruh ideologi kiri yang bermisi menghambat sakralisasi Pancasila

sebagai ideologi bangsa dan dasar negara. Produk hukum TAP MPR merupakan sarana pengaturan yang sesuai untuk menjabarkan substansi norma dasar terutama berkaitan dengan upaya penjagaan marwah Pancasila setelah dipertegas di dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945. Mengingat sifat dari TAP MPR yang bersifat mengatur seperti halnya sifat ketentuan lain yang bersifat mengatur (*Regeling*) yaitu bersifat umum daripada peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Sehingga urgensi dari pemberlakuan kembali kewenangan MPR RI untuk membuat TAP MPR yang bersifat mengatur patut dipertimbangkan karena posisi dari TAP MPR memiliki kemiripan dengan pemberlakuan *Indische Staatsregeling* di masa kolonialisme. *Indische Staatsregeling* merupakan peraturan perundang-undangan dalam tata negara di masa penjajahan yang berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari perubahan yang terjadi atas *Grondwet* atau Undang-Undang Dasar negeri Belanda pada tahun 1922. *Indische Staatsregeling* menggantikan kedudukan *Regerings Reglement*, dimana *Indische Staatsregeling* sendiri dibentuk bersama-sama oleh Pemerintah Hindia Belanda dengan *Volksraad* atau lembaga perwakilan rakyat yang terdiri dari orang Indonesia asli.

Sifat menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi memperlihatkan suatu kemiripan antara TAP MPR dengan *Indische Staatsregeling* (atau apabila diterjemahkan berarti Peraturan Negara Hindia Belanda), dimana secara historis TAP MPR yang berada di bawah Undang-Undang Dasar memang memiliki peran untuk menjabarkan materi dari Undang-Undang Dasar 1945.

Di sinilah menurut penulis TAP MPR memiliki posisi strategis sebagai mata rantai yang hilang, yang seharusnya menjadi penghubung antara UUD NRI 1945 sebagai norma dasar dan peraturan perundang-undangan yang bersifat pelaksana atau lebih teknis. Dalam konteks ini, TAP MPR berarti menjadi penjabaran mengenai dasar negara serta upaya-upaya yang berkaitan penjagaan marwah Pancasila seperti menghambat paham yang bertentangan seperti halnya yang dilakukan oleh

pemerintahan orde baru yang memutus radikalisme paham kiri melalui TAP MPR XXV/MPRS/1966.

B. Konstruksi Ketatanegaraan yang Ideal dalam Upaya Menjaga Marwah Pancasila Sebagai Ideologi Bangsa dan Dasar Negara Indonesia

Berdasarkan paparan permasalahan diatas, maka terlihat bahwasannya Pancasila merupakan ideologi sakral yang menyatukan konsep dan gagasan para pendiri bangsa (*Founding Fathers*) sebagai jalan tengah dari ideologi *mainstream* yang dianut oleh banyak negara di dunia. Pancasila sebagai wujud abstraksi ideal yang telah dipahami oleh masyarakat walaupun hingga saat ini belum dikonkritisasi secara maksimal dalam implementasi kebijakan-kebijakan pemerintahan.

Justru, Pancasila menurut kajian pedagogi dapat menjadi ideologi yang rentan karena sarat akan indoktrinasi oleh penguasa sebagai bentuk devaluasi Pancasila.

Hal tersebut merupakan salah satu problematika yang perlu direvitalisasi dalam konsep penjagaan marwah Pancasila.

Upaya desakralisasi Pancasila khususnya yang saat ini sedang mengemuka dilakukan oleh pihak fundamentalis merupakan ancaman nyata bagi Pancasila karena tidak hanya berupaya merendahkan kedudukan Pancasila sebagai ideologi terbuka, namun juga bervisi mengganti Pancasila dengan sistem lainnya. Padahal Pancasila merupakan ideologi yang dapat menjadi sumber dari segala sumber hukum yang berasal dari kebudayaan dan kesadaran masyarakat serta mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Argumentasi tersebut juga diperkuat dengan adagium dari von Savigny, bahwasannya setiap masyarakat memiliki *volkgeist* (Jiwa Bangsa) yang beragam. Maka kajian mengenai Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai perisai hukum para pihak yang bertujuan untuk mengusik kesakralan Pancasila perlu ditanggapi dengan perangkat hukum yang perannya tidak dibatasi serta merta hanya untuk melindungi kebebasan.

Oleh karena itu untuk menjaga kesakralan marwah Pancasila sebagai ideologi Bangsa Indonesia dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dapat memecahkan pertentangan antar golongan di Indonesia, diperlukan upaya rekonstruksi terhadap ketatanegaraan Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki kewenangan yang menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Secara kelembagaan teknis, MPR RI terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum serta bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.

Historiografi dari embrio lahirnya lembaga MPR RI adalah terbentuknya lembaga bernama Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) berdasarkan Maklumat Nomor X yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Moh. Hatta.

Seiring berjalannya waktu, MPR RI juga mengalami dinamika yang disesuaikan dengan kondisi politik dari masa ke masa, terutama dikarenakan posisinya sebagai lembaga tertinggi negara sebelum amandemen UUD NRI 1945 yang memiliki pola kewenangan mendistribusikan kekuasaan secara vertikal-hierarkis kepada lembaga tinggi negara dibawahnya yaitu Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA. Secara politis, MPR RI di masa orde lama dan orde baru walaupun merupakan lembaga tertinggi negara, namun penentuan arah kebijakan MPR RI bermuara pada Presiden karena amanat UUD NRI 1945 yang cenderung *Executive Heavy*.

Problematika yang muncul dalam dinamika politik MPR RI yang sangat dipengaruhi oleh kekuasaan Presiden, merefleksikan keadaan ketatanegaraan Indonesia pada saat orde lama dan orde baru yang cenderung bercorak otoritarian. Soekarno menempatkan instrumen hukum MPRS sebagai alat

pembangunan sistem politik, dengan pelanggaran atas konstitusi dan hukum yang dilakukan secara terang-terangan. Sedangkan Soeharto membangun sistem politik otoriter dengan lebih hati-hati melalui cara yang secara formal tampak konstitusional dalam TAP MPRS, namun secara substansial justru tidak sejalan dengan nilai yang dianut oleh konstitusi dan ideologi TAP MPR di masa orde lama dan orde baru merupakan produk hukum yang bersifat superior karena merupakan peraturan perundang-undangan yang dalam praktek penyelenggaraannya dapat bersifat mengikat ke dalam (*beschikking*) dan mengikat ke luar (*regeling*).

Berkaca dari penyelewengan ketatanegaraan tersebut, amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan dengan semangat reformasi yang mana salah satu poin dalam perubahan adalah mengenai posisi dan kedudukan dari MPR RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Menurut Muchammad Ali Syafa'at, terdapat lima konsekuensi yuridis dalam ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen, salah satunya adalah perubahan status dan kedudukan MPR RI yang bukan lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara. Kedaulatan Rakyat diselenggarakan oleh lembaga tinggi negara yang kewenangannya diberikan secara atribusi oleh konstitusi. Sehingga tidak terdapat lagi hierarki kelembagaan secara vertikal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan setiap lembaga tinggi negara menerapkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi (*check and balances*). Akan tetapi, amandemen terhadap beberapa poin dalam UUD 1945 bukan tidak menyebabkan permasalahan fundamental. Pertanyaan esensial justru muncul dalam alam pikiran dan kajian para akademisi mengenai kelembagaan MPR RI.

Menilik kewenangan dari MPR RI pasca amandemen sebagai imbas dari penataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia dalam kedudukan yang setara, sehingga kewenangan dari MPR RI menjadi berkurang signifikan. Adapun kewenangan dari MPR RI yang dikurangi pasca amandemen apabila dibandingkan dengan kewenangan MPR RI sebelum reformasi adalah MPR RI tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat

Presiden dan Wakil Presiden, MPR RI tidak pula dapat menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta MPR RI tidak dapat mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR) yang bersifat mengatur. Dalam kondisi kelembagaan MPR RI demikian, beberapa akademisi mencoba memberikan anotasi terhadap sistem ketatanegaraan MPR RI.

Dodi Faedulloh berpendapat bahwasannya saat ini kelembagaan MPR RI hanya memiliki kewenangan yang bersifat administratif belaka, misalnya melantik dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden yang mana proses seremonial tersebut rutin diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Selain itu, MPR RI sebenarnya memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan dan penetapan atas UUD 1945. Namun kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 inipun belum pernah terlaksana sejak amandemen terakhir terhadap UUD 1945 dan amandemen kelima UUD NRI 1945 hanyalah jadi wacana hingga saat ini. MPR RI dianalogikan sebagai pemadam kebakaran, pasif dan bertindak insidental. Dilematika peran ketatanegaraan MPR RI tersebut justru memperlihatkan posisi MPR RI sebagai lembaga tinggi negara yang permanen, namun bekerja layaknya lembaga yang bersifat *ad-hoc*. Saran Dodi Faedulloh mengarah pada urgensi rekonstruksi kelembagaan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga dapat kembali menjalankan Kedaulatan Rakyat sebagai majelis yang bersifat *Public Sphere* melalui penetapan GBHN sebagai *guidelines*.

Demikian pula menurut Prof. Suko Wiyono, MPR RI secara esensial dapat melakukan aktualisasi Kedaulatan Rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 melalui produk hukum TAP MPR sebagai bentuk dinamisasi terhadap aspek ketatanegaraan Indonesia dengan mengembalikan kembali fungsi MPR RI yaitu menyusun dan menetapkan GBHN. Hal ini memperlihatkan fungsi MPR RI yang belum ditampakkan secara riil, yaitu MPR RI sebagai “motor dan dinamisator” dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia sebagai implementasi dan realisasi atas konsepsi Demokrasi Pancasila. Rekomendasi Prof. Suko

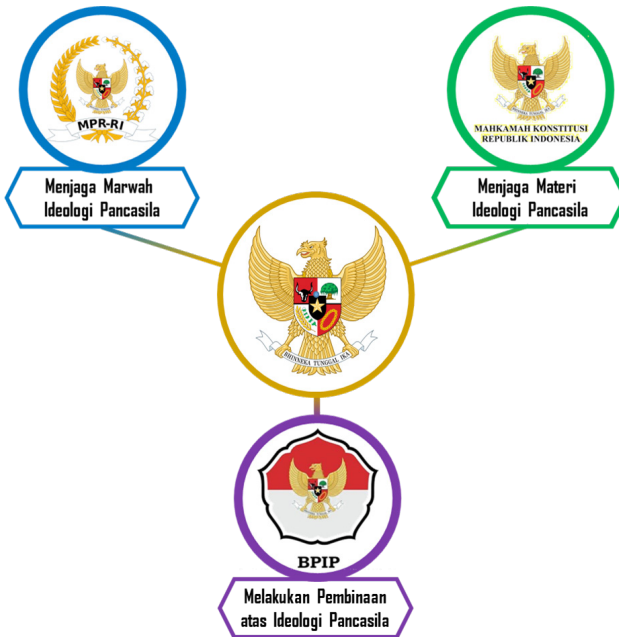
Wiyono adalah berkaitan dengan rekonstruksi kewenangan MPR RI dalam pembuatan TAP MPR yang mana perubahan atas hal tersebut secara esensial memiliki dasar konstitusional.

Ini yang menjadi titik tekan penulis dalam menyarankan konstruksi ideal ketatanegaraan Indonesia, yaitu dengan melakukan rekonstruksi (perluasan) kewenangan MPR RI. Sehingga MPR RI tidak hanya menjadi lembaga negara permanen yang cenderung bersifat *ad-hoc*, namun dapat dioptimalisasi menjadi majelis yang berfungsi sebagai motor dan dinamisator Kedaulatan Rakyat dalam konteks menjaga marwah Pancasila sebagai amanat rakyat serta ideologi bangsa Indonesia dan negara Indonesia. Menurut hemat penulis, kewenangan MPR RI berbentuk TAP MPR perlu dipenetrasi kembali dalam konstitusi, namun dengan pembatasan kondisi atau ruang lingkup materi muatan TAP MPR.

Rekomendasi utama penulis adalah menambahkan kewenangan untuk “Menjaga Marwah Ideologi Pancasila” sebagai salah satu amanat dan ekstraksi Kedaulatan Rakyat. Penambahan kewenangan itu merupakan pembatasan ruang lingkup pengaturan TAP MPR yang bersifat mengatur yang diharapkan dapat dikeluarkan kembali oleh MPR RI. Hal ini pun berdasar sikap lembaga MPR RI yang memandang bahwa rumusan Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI 1945 merupakan penjabaran langsung Kedaulatan Rakyat dalam *Preamble*, yang saat pra-reformasi tereduksi dari Kedaulatan Rakyat menjadi Kedaulatan Negara.

Sehingga jika kewenangan menjaga marwah ideologi Pancasila diberikan kepada MPR RI, maka setidaknya akan terdapat tiga lembaga negara yang memiliki peran sentral dalam menjaga dan mengawal ideologi Pancasila, yaitu MPR RI sebagai penjaga marwah ideologi Pancasila, MK RI sebagai penjaga keterbukaan materi ideologi Pancasila khususnya dalam undang-undang, serta BPIP sebagai pembantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan

penyusunan standardisasi pelatihan dan pendidikan, serta memberi rekomendasi kajian kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada pihak-pihak terkait. Apabila tiga lembaga negara dengan kewenangan berbeda dalam menjaga dan mengawal ideologi Pancasila tersebut digambarkan, dapat berbentuk seperti bagan dibawah.



Gambar 4.1 Konstruksi Ketatanegaraan Lembaga Penjaga dan Pengawal Ideologi Pancasila (Konsepsi Ideal Kelembagaan)

Sumber : Kreasi Penulis

Menjaga keluhuran atas ideologi Pancasila pada hakikatnya merupakan tanggung jawab bersama seluruh komponen masyarakat, baik secara individu, kolektif, bagi setiap lembaga negara maupun organisasi-organisasi masyarakat dari berbagai lingkup dan tingkatan.⁸⁶ Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, juga menegaskan bahwa menjaga

86 Ambiro Puji Asmaroini, *Menjaga Eksistensi Pancasila dan Penerapannya Bagi Masyarakat di Era Globalisasi*, JPK : Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol.1, No.2 (Januari 2017), Hlm.51.

Pancasila merupakan kewajiban semua elemen bangsa, dengan cara mengamalkan nilai luhur Pancasila dan melawan paham yang berbau anti-Pancasila.⁸⁷ Akan tetapi dalam tataran ketatanegaraan, diperlukan institusi formal khususnya lembaga tinggi negara yang diharapkan memiliki kewenangan secara nyata dan khusus dalam menjaga marwah Pancasila.

Selain untuk meletakkan kembali esensi dari frasa Permusyawaratan Rakyat dimana Pancasila merupakan salah satu representasi dari Kedaulatan Rakyat yang diamanatkan kepada MPR RI, juga terlihat dari prestasi MPR RI yang selama ini berperan aktif dalam menjaga marwah Pancasila, baik dengan kajian tentang Pancasila yang diselenggarakan dalam bentuk *Focus Group Discussion*⁸⁸, kerjasama dengan lembaga lain seperti Badan Pembinaan Ideologi Pancasila⁸⁹, hingga rencana MPR RI yang akan membentuk Lembaga Ideologi Negara sebagai wadah *think tank* sekaligus wahana mengumpulkan aspirasi dari masyarakat, melakukan kajian dan analisa serta mengembangkan nilai-nilai Pancasila.⁹⁰ Beberapa partisipasi MPR RI dalam menjaga dan mengawal ideologi Pancasila tersebut memperlihatkan kesiapan MPR RI untuk menaungi wewenang menjaga marwah ideologi Pancasila. Sehingga tidak berlebihan apabila Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo menyematkan gelar “Pengawal Ideologi Pancasila” kepada MPR RI, dan menjadi justifikasi harapan kewenangan itu kepada MPR RI.

87 Fakhri Fakhri, *Jokowi : Pancasila Adalah Rumah Bagi Seluruh Komponen Bangsa*, diakses dari <https://news.okezone.com/read/2019/06/01/337/2062810/jokowi-pancasila-adalah-rumah-bagi-seluruh-komponen-bangsa>, diakses pada 08 Juni 2019, jam 13.15 WIB.

88 Badan Pengkajian MPR RI, *Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara Ideologi Bangsa dan Negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Prosiding, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2017, Hlm.Kata Pengantar.

89 Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *Pidato di MPR, Presiden Jokowi : Tidak Ada Satupun Lembaga Negara yang Miliki Kekuasaan Absolut*, diakses dari <https://setkab.go.id/pidato-di-mpr-presiden-jokowi-tidak-ada-satupun-lembaga-negara-yang-miliki-kekuasaan-absolut/>, diakses pada 08 Juni 2019, jam 21.28 WIB.

90 John Andhi Oktaveri, *Ideologi Pancasila : MPR Berencana Bentuk Lembaga Ideologi Negara*, diakses dari <https://kabar24.bisnis.com/read/20140828/15/253274/ideologi-pancasila-mpr-berencana-bentuk-lembaga-ideologi-negara>, diakses pada 08 Juni 2019, jam 21.33 WIB.

Apabila kewenangan menjaga marwah ideologi Pancasila diberikan kepada MPR RI, maka memberikan kembali kewenangan membuat TAP MPR adalah salah satu sarana yang dapat diperhitungkan dalam mengakomodasi kewenangan. Pemberian kewenangan membuat TAP MPR saat ini masih menjadi pro kontra di kalangan akademisi, khususnya mengenai urgensi dari kewenangan tersebut. Namun untuk menjawab perdebatan mengenai urgensi pemberian kewenangan membuat TAP MPR, perlu mempertimbangkan sisi historis-yuridis keberadaan kewenangan yang diberikan kepada MPR RI tersebut. Setidaknya, terdapat dua alasan utama kehadiran kewenangan membuat TAP MPR di masa lalu, yaitu adanya ketentuan tersurat dalam UUD 1945 dan praktik/kebiasaan ketatanegaraan. TAP MPR itu menurut Bagir Manan dikelompokkan dalam empat bentuk, yaitu TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan, sebagai *beschikking*, sebagai rencana (GBHN), dan sebagai pedoman di bidang administrasi negara.⁹¹

Sedangkan apabila menilik dari materi muatan (*het onderwerp*) TAP MPR, juga terdapat empat kategorisasi yaitu TAP MPR yang bersifat mengatur, bersifat mengikat umum secara langsung, bersifat penetapan dan bersifat pernyataan.⁹² Menurut Sri Soemantri, materi muatan TAP MPR dapat dibedakan menjadi tentang Dasar Negara, Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan, GBHN, Pemilu, Lembaga Negara, Tata Tertib MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Perubahan UUD 1945, dan tentang Hal Lain.⁹³ Konstruksi ketatanegaraan sebelum reformasi tersebut memperlihatkan bahwa pertimbangan adanya TAP MPR tidak semata dilihat dari urgensinya namun juga kebutuhannya.

Terlepas dari kontroversi TAP MPR, tidak dapat dipungkiri TAP MPR membantu melancarkan kehidupan ketatanegaraan.

91 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, Hlm.100&146.

92 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Armico, Bandung, 1987, Hlm.31-34.

93 Sri Soemantri Mertosoewignjo, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Penerbit Remadja Karya CV, Bandung, 1985, Hlm.69-293.

Untuk membatasi kekuasaan TAP MPR, perlu pula dipikirkan kriteria materi muatannya, yang dalam hal ini penulis menekankan pada materi muatan TAP MPR yaitu tentang Dasar Negara. Jalan yang dapat ditempuh adalah melakukan perubahan atas UUD NRI 1945.⁹⁴

Urgensi perubahan atas UUD NRI 1945 terhadap kewenangan dari MPR RI dalam membuat TAP MPR juga melihat kondisi faktual ketatanegaraan saat ini yang memperlihatkan inkonsistensi yuridis tata peraturan perundang-undangan. Dalam kajian politik hukum, dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia serta ditempatkan diposisi kedua setelah UUD NRI 1945 memperlihatkan pola status TAP MPR yang tidak lagi hanya bersifat *beschikking*, namun juga dapat diartikan memiliki sifat *regeling*.⁹⁵ Hierarki tersebut dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Padahal, TAP MPR tidak masuk dalam hierarki menurut pengaturan mengenai tata sistem peraturan perundang-undangan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁹⁶ Politik hukum atas hal tersebut bisa jadi dikarenakan adanya TAP MPR No.I/MPR/2003 yang menurut Prof. Mahfud MD adalah TAP MPR “Sapu Jagat” yang menentukan kedudukan sekaligus mengunci status hukum TAP MPR yang pernah dikeluarkan MPR RI hingga tahun 2002.⁹⁷ Masuknya TAP MPR dalam hierarki berdasarkan hukum positif yang berlaku mencerminkan kebutuhan TAP MPR dalam ketatanegaraan.

94 Hernadi Affandi, *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur*, Jurnal Hukum Positum, Vol.1, No.1 (Desember 2016), Hlm.44-48.

95 I Made Aryana Putra Atmaja, *Politik Hukum Pengaturan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Vol.4, No.2 (2015), Hlm.8.

96 Irwandi, *Kedudukan TAP MPR dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Inovatif (Jurnal Ilmu Hukum), Vol.6, No.2 (2013), Hlm.98.

97 Tyan Adi Kurniawan dan Wilda Prihatiningtyas, *Problematisasi Kedudukan TAP MPR dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Yuridika, Vol.27, No.2 (Mei-Agustus 2012), Hlm.124.

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, MPR RI memang tidak memiliki dasar konstitusional untuk melakukan pembahasan mengenai TAP MPR, baik membuat, mencabut maupun mengubah TAP MPR.⁹⁸ Namun dalam kondisi demikian, konsekuensi logisnya adalah dimungkinkan menambahkan wewenang MPR RI melalui peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari TAP MPR, yaitu UUD NRI 1945. Maka satu-satunya jalan adalah dengan melakukan amandemen dan menambahkan kewenangan membuat TAP MPR⁹⁹, yang penulis sarankan adanya limitasi materi muatan yang hanya tentang dasar negara yaitu Pancasila. Disinilah peran TAP MPR yang bersifat mengatur sangat diperlukan, yaitu melalui TAP MPR dengan materi muatan yang dibatasi mengenai dasar negara, lebih spesifiknya adalah untuk menjaga marwah ideologi Pancasila sebagai rekomendasi penulis berupa penambahan kewenangan untuk MPR RI. Adapun penulis menyarankan pemilihan terminologi “Marwah” dalam kewenangan yang diharapkan diberikan kepada MPR RI, untuk membedakan secara jelas dengan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara lain. Secara gramatikal, kata “Marwah” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai kehormatan diri atau harga diri.¹⁰⁰ Sehingga ekspektasinya yaitu menghalau paham yang akan mengancam eksistensi ideologi Pancasila sebagai dasar negara, seperti paham kiri yang efektif dibatasi oleh TAP MPR XXV/MPRS/1966 melalui pengawasan yang dilakukan secara ketat oleh pemerintah hingga saat ini.¹⁰¹

Di dalam karya tulis ini, penulis berusaha untuk memberikan gambaran baru mengenai peran dari TAP MPR yang penulis sarankan untuk dihidupkan kembali kewenangan untuk

98 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm.163.

99 Titik Triwulan Tutik, *Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol.20, No.1 (Januari 2013), Hlm.18.

100 Tim Redaksi Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Bahasa Indonesia*, Penerbit Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 2008, Hlm.920.

101 Arif Ramadhan, *Berterima Kasih Kepada Paham “Kiri”*, diakses dari <https://geotimes.co.id/opini/berterimakasihlah-kepada-paham-kiri/>, diakses pada 09 Juni 2019, jam 13.40 WIB.

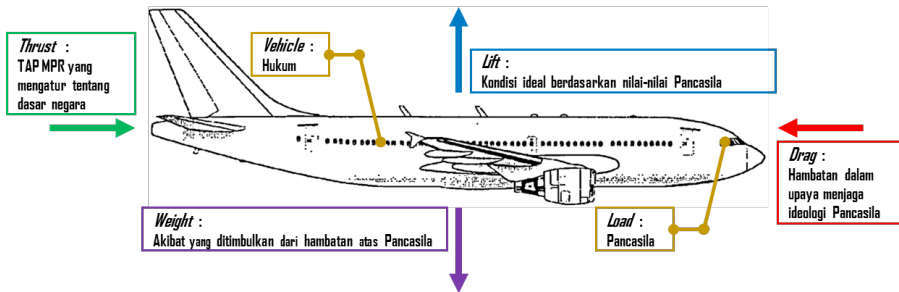
pembuatannya kepada MPR RI, khususnya TAP MPR yang bersifat mengatur namun dengan pembatasan materi muatan hanya dalam konteks dasar negara, karena fokus utama kajian karya tulis ini adalah kewenangan menjaga marwah ideologi Pancasila yang diharapkan dapat diberikan kepada MPR RI. Mengingat urgensinya karena ada pihak fundamentalis yang berupaya mengganti ideologi Indonesia dengan sistem lain, maka menurut hemat penulis, TAP MPR yang bersifat mengatur tentang dasar negara sesuai jika digambarkan seperti halnya objek kajian dalam ilmu tentang Aerodinamika. Aerodinamika berasal dari kata “aero” yang berarti udara dan “dinamika” yang berarti perubahan gerak.¹⁰² Karakteristik dari bidang ilmu Aerodinamika ditujukan untuk mendapatkan performansi maksimum dari suatu benda.¹⁰³

Di dalam prinsip dasar tentang Aerodinamika yang mempengaruhi gerak suatu benda (yang dalam kajian ini adalah Aerodinamika terhadap Pesawat), terdapat empat faktor yang mempengaruhi gerak pesawat tersebut, yaitu meliputi *Drag* (hambatan), *Thrust* (gaya dorong), *Weight* (beban), dan *Lift* (gaya angkat).¹⁰⁴ Kajian mengenai Aerodinamika tampak menarik untuk diterapkan dalam upaya menjaga ideologi Pancasila dari paham lain yang berupaya mengganti dengan sistem lain, yang mana menggambarkan peran TAP MPR dalam upaya menaungi kewenangan menjaga marwah ideologi Pancasila. Untuk mempermudah pemahaman multidisipliner peran TAP MPR dalam menjaga marwah ideologi Pancasila dengan model Aerodinamika atau yang penulis istilahkan dengan konsep Aerodinamika Hukum (*Legal Aerodynamics*), dapat digambarkan melalui gambar yang disajikan dibawah ini.

102 Dicky Kurniawan, *Analisis Aerodinamika pada Sayap V-Tail UAV MALE (Unmanned Aerial Vehicle Medium Altitude Long Endurance) Akibat Laju Aliran Udara dengan Menggunakan Software Computational Fluid Dynamic (CFD)*, Skripsi, UII, Yogyakarta, 2018, Hlm.32.

103 M. Mirsal Lubis, *Analisis Aerodinamika Airfoil NACA 2412 pada Sayap Pesawat Model Tipe Glider dengan Menggunakan Software Berbasis Computational Fluid Dynamic untuk Memperoleh Gaya Angkat Maksimum*, Jurnal e-Dinamis, Vol.II, No.2 (September 2012), Hlm.23.

104 Theodore A. Talay dan Langley Research Center, *Introduction to the Aerodynamics of Flight*, Penerbit Scientific and Technical Information Office National Aeronautics and Space Administration (NASA), Washington D.C., 1975, Hlm.23.



Gambar 4.2 Legal Aerodynamics Principal on TAP MPR
 Sumber : Kreasi Penulis (Visualisasi terlampir di bagian Lampiran)

Perlu diketahui bahwasannya dalam kajian ilmu Aerodinamika, terdapat dua tujuan praktis terhadap perkembangan ilmu penerbangan. Dua tujuan utama itu adalah untuk memprediksi gaya dan *moment* serta penentuan faktor gerak seperti kecepatan, tekanan dan suhu.¹⁰⁵ Maka berdasarkan kajian singkat mengenai inti dari prinsip-prinsip pada bidang ilmu Aerodinamika, penulis akan mencoba untuk menerapkan prinsip serta hasil akhir yang diharapkan tersebut dalam konteks TAP MPR sebagai upaya menjaga marwah ideologi Pancasila, sehingga dalam konsep *Legal Aerodynamics* ini akan menjabarkan bagian-bagian secara sistematis.

Adapun dalam gambar terlihat bahwasannya terdapat dua hal makro yang penting sebagai *framework* aplikasi prinsip *Legal Aerodynamics*, yaitu ideologi Pancasila yang berperan sebagai muatan serta hukum yang berperan sebagai kendaraan yang memuat Pancasila. Arah gerak dua hal ini akan ditentukan oleh empat faktor utama yang digambarkan dalam prinsip Aerodinamika, yaitu gaya *Drag*, *Thrust*, *Weight* dan *Lift*. **Drag** atau gaya tahan atau gaya ke belakang dalam kajian Aerodinamika merupakan faktor utama yang menjadi dasar adanya prinsip

105 Caesar Wiratama, *Aerodinamika (Persamaan Dasar)*, diakses dari <http://aeroengineering.co.id/2016/01/aerodinamika-persamaan-dasar/>, diakses pada 09 Juni 2019, jam 15.40 WIB.

Aerodinamika ini, yaitu dikarenakan adanya aliran udara sebagai gangguan. Jika diibaratkan dalam kajian hukum, *Drag* berbentuk hambatan dari elemen tertentu di masyarakat yang menyebabkan Pancasila tidak terejawantahkan secara optimal. Dalam konteks ini adalah pihak-pihak yang ingin mengganti ideologi Pancasila sebagai dasar negara dengan sistem lain sesuai dengan keinginan mereka. Faktor selanjutnya yaitu ***Thrust***, merupakan gaya kebalikan dari *Drag*, yang artinya gaya dorong. *Thrust* dalam ilmu penerbangan dihasilkan dari mesin atau baling-baling. Apabila diaplikasikan dalam kajian ini, *Thrust* merupakan umpan balik (*feedback*) atau bentuk upaya yang seharusnya dikeluarkan oleh negara untuk memperkecil *Drag* atau hambatan yang ada. Inilah yang disarankan oleh penulis, yaitu adanya TAP MPR yang bersifat mengatur tentang dasar negara yaitu ideologi Pancasila.

Drag dan *Thrust* adalah faktor yang menurut penulis paling konkrit dalam mempengaruhi hukum dan Pancasila. *Drag* yang muncul berupa hambatan dari pihak tertentu yang berusaha mengganti ideologi Pancasila sebagai dasar negara dengan sistem lain, berarti mempengaruhi Pancasila sebagai muatan (*Load*). Sama seperti gaya hambat atas sirkulasi angin yang dapat mengancam keselamatan penumpang ataupun kargo penerbangan, hambatan yang berupa gerakan-gerakan fundamental dan radikal ini mengancam eksistensi Pancasila sebagai dasar negara. Untuk menyikapinya, diperlukan *Thrust* atau gaya dorong yang kuat sehingga dapat menyelamatkan muatan yang dalam hal ini adalah Pancasila. *Thrust* akan mempengaruhi bentuk hukum negara, karena *Thrust* yang berbentuk TAP MPR merupakan bentuk nyata dari upaya negara menjaga marwah ideologi Pancasila, yang diharapkan menjadi kewenangan yang diberikan kepada MPR RI. Adanya TAP MPR ini akan mempengaruhi bentuk hukum, seperti halnya Aerodinamika akan mempengaruhi bentuk dari suatu kendaraan penerbangan.

Dua faktor penentu berikutnya merupakan dua faktor yang menurut penulis berbentuk abstrak atau sulit diukur namun

masih dapat didiagnostik, yaitu faktor *Weight* dan *Lift*. ***Weight*** adalah gaya berat yang dihasilkan dari muatan pesawat, yang mana dalam Pancasila berarti beban yang muncul akibat dari *Drag* yang dapat mempengaruhi muatan dan kendaraan secara sekaligus. Pancasila sebagai muatan merupakan ideologi yang tertanam dalam benak masyarakat Indonesia sebagai konsensus bangsa, namun dapat dipengaruhi oleh *Drag* yaitu hambatan yang dilakukan oleh pihak tertentu yang ingin mengganti ideologi Pancasila sebagai dasar negara dengan sistem lain. Risiko yang mungkin ditimbulkan dari gesekan antara *Drag* dan *Vehicle* atau antara hambatan fundamental dan radikal dengan hukum adalah dapat menyebabkan *Vehicle* dan *Load* atau hukum dan Pancasila itu jatuh dan terhempas bahkan hancur berkeping-keping.

Maka adanya faktor *Weight* tersebut merupakan pertimbangan sosiologis bagi negara dalam membuat peraturan perundang-undangan yang dapat mengatasi risiko terburuk, yaitu dalam bentuk TAP MPR yang bersifat mengatur tentang dasar negara (sebagai *Thrust*). Adapun TAP MPR ini dapat berperan sebagai motor dan dinamisator kehidupan bernegara yang dapat memberikan gaya angkat atau ***Lift***, yang dalam kajian Aerodinamika adalah gaya yang dihasilkan oleh efek dinamis aliran udara yang menerpa *Vehicle*. TAP MPR yang bersifat mengatur tentang dasar negara ini berupaya memberangus hambatan atas ideologi Pancasila seperti halnya TAP MPR XXV/MPRS/1966 yang berlaku efektif sebagai pondasi untuk melawan fundamentalisme dan radikalisme dari kaum kiri di Indonesia. Maka *output* yang dihasilkan dari *Lift* ini adalah terangkatnya *Vehicle* dan *Load*, atau dalam kajian ini diibaratkan adanya TAP MPR ini akan mengangkat hukum beserta marwah ideologi Pancasila sehingga terhindar dari risiko terburuk serta membawa masyarakat Indonesia kepada nilai-nilai berdasarkan Pancasila (*Lift*).

Sehingga seperti tujuan utama dari Aerodinamika, *Legal Aerodynamics* diharapkan dapat memprediksi gaya dan *moment* untuk melindungi Pancasila serta menentukan

faktor penghambat dan berupaya menegaskannya dengan TAP MPR yang bersifat mengatur tentang dasar negara. Mengatur disini maksudnya tidak hanya mengatur bahwa Pancasila merupakan dasar negara Indonesia, namun juga mengatur untuk menghambat sistem lain yang ingin mengganti Pancasila.

Kajian Aerodinamika merupakan kajian menarik yang ternyata relevan dan dapat diaplikasikan dalam kajian hukum dan tercipta konsep *Legal Aerodynamics* yang berusaha menggambarkan peran TAP MPR sebagai perisai untuk menjaga ideologi Pancasila dari pihak yang berusaha mengganti dengan sistem lain, sehingga diharapkan dapat menjaga marwah dari Pancasila sebagai dasar negara. Namun apabila kewenangan membuat TAP MPR yang bersifat mengatur khusus dasar negara diberikan kepada MPR RI, perlu diwaspadai upaya doktrinasi yang rawan dilakukan oleh penguasa seperti yang terjadi dalam kehidupan bernegara Indonesia di masa orde lama dan orde baru yang memanfaatkan TAP MPR untuk mengkooptasi arah politik dan melanggengkan kekuasaan. Juga perlu disikapi hati-hati atas kemungkinan pembuatan TAP MPR yang secara formil terlihat bertujuan untuk menjaga marwah ideologi Pancasila sebagai dasar negara, namun ternyata memiliki tujuan untuk memberangus lawan politik dengan cara yang sewenang-wenang dan justru tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Adapun rekomendasi yang dapat diberikan untuk meminimalisir maksud politisi yang berupaya memanfaatkan adanya TAP MPR untuk tujuan pribadi atau kelompok yang bertentangan dengan substansi Pancasila dan konstitusi, adalah dengan melakukan rekonstruksi komposisi kelembagaan MPR RI. Memasukkan kembali unsur utusan golongan sebagai elemen masyarakat diharapkan dapat menjadi pertimbangan lain sehingga dapat mengakomodasi kepentingan rakyat dengan lingkup yang lebih luas dan lebih nyata.¹⁰⁶ Sehingga konstruksi tata negara yang disarankan oleh penulis ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi untuk pembangunan ketatanegaraan kedepan dengan konstruksi yang lebih ideal,

106 Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan MPR*, Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum, Hlm.211. (ISBN : 978-602-72446-0-3)

serta khususnya diharapkan dapat menstimulasi MPR RI dalam membuat hukum yang Diagnostif, Prediktif, Antisipatif, dan Korektif. MPR RI diharapkan dapat menjadi institusi yang mendiagnosa dan memprediksi hambatan-hambatan yang dapat mengancam marwah ideologi Pancasila. Antisipatif akan perubahan-perubahan di masyarakat yang cenderung memberi akibat ke arah yang negatif, serta dapat menjadi sarana untuk mengkoreksi kondisi-kondisi yang tidak sesuai dengan nilai Pancasila dan menjadi majelis yang mengedepankan amanat Kedaulatan Rakyat berdasarkan ideologi bangsa dan konstitusi negara.

Dengan demikian, adanya TAP MPR yang bersifat mengatur dalam kajian ini berperan sebagai Aerodinamika Hukum merupakan upaya negara dalam menjaga marwah Ideologi Pancasila dari pihak-pihak yang berupaya mengganti dan mendesakralisasi Pancasila dengan sistem lain. Pancasila haruslah menjadi titik tumpu dasar sekaligus nilai luhur dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia, mendasari dan lebih tinggi dari paham lain karena sifat dari Pancasila sebagai ideologi yang terbuka sehingga mengedepankan suatu akomodasi untuk keanekaragaman di tengah masyarakat sebagai keniscayaan. Saat itu, Organisasi Masyarakat merupakan wadah yang perlu diberdayakan serta disesuaikan berdasarkan pada Demokrasi Pancasila. Redefinisi makna Kebebasan Berserikat pada Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 menjadi penting melalui sarana Amandemen Kelima UUD NRI 1945, dengan memberi batasan berupa Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai penegasan atas makna dari Kebebasan Berserikat sehingga suatu wadah masyarakat khususnya dalam hal ini adalah Organisasi Masyarakat, tidak berpotensi mengganggu ketertiban umum dan meminimalisir disintegasi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya TAP MPR merupakan mata rantai yang menghubungkan antara UUD NRI 1945 dengan undang-undang, sebagai penjabaran lebih lanjut dari isi UUD NRI 1945 namun tidak bersifat pelaksana seperti undang-undang. Perlunya

pemerintah mengambil hikmah dari Pemberontakan G30S/PKI serta keberhasilan memutus paham radikal berhaluan kiri melalui TAP MPR XXV/MPRS/1966 patut dipertimbangkan upayanya untuk diterapkan kembali saat ini, yaitu memberi kembali kewenangan membuat TAP MPR yang bersifat mengatur dengan kondisi pembatasan tertentu, seperti untuk menjaga marwah ideologi Pancasila sehingga meminimalisif sifat sewenang-wenang suatu lembaga. Mencegah pihak-pihak yang berusaha mengganti Pancasila melalui TAP MPR yang memberi batasan gerak kepada paham tertentu di masyarakat, akan lebih baik dibandingkan menunggu hingga pihak radikal dan fundamental tersebut mengganggu ketertiban umum di masyarakat dengan aksi yang dapat mengarah pada tindakan terorisme atau bahkan pemberontakan. Diharapkan, Amandemen Kelima UUD NRI 1945 menguatkan kelembagaan MPR RI dengan mengembalikan kewenangan membuat TAP MPR yang bersifat mengatur guna menjaga marwah ideologi Pancasila.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasar paparan Karya Tulis diatas, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Fakta empiris lintas zaman menunjukkan adanya miskonsepsi atas Hak Kebebasan Berserikat oleh pihak-pihak yang berusaha mendesakralisasi Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi bangsa Indonesia. Dimulai dari eksistensi Partai Komunis Indonesia melalui pemberontakan G30S yang memiliki tujuan mengganti dasar falsafah Pancasila dengan paham berhaluan kiri. Dewasa ini, wacana desakralisasi Pancasila oleh beberapa pihak yang terwadahi dalam Organisasi Masyarakat. Padahal, makna Hak Kebebasan Berserikat dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 bukanlah bermakna kebebasan yang sebebaskan-bebasnya, melainkan telah terdapat batasan pada Pasal 28J sebagai batas Hak Asasi Manusia. Pada Pasal 28 juga telah diamanatkan bahwa pengaturan lebih lanjut termasuk batasan akan diatur melalui undang-undang organik. Maka muncul urgensi untuk mengamandemen Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 yang diharapkan dibahas pada amandemen kelima, dengan memunculkan frasa ideologi Pancasila sebagai batas Kebebasan Berserikat sehingga redefinisi makna Kebebasan Berserikat akan menjadi penguat marwah ideologi Pancasila. Hal ini penting setelah Mahkamah Konstitusi memberi putusan batal beberapa materi seperti pendaftaran Organisasi Masyarakat dalam Undang-Undang Ormas yang seharusnya merupakan mekanisme pengawasan oleh pemerintah agar aktivitas Organisasi Masyarakat tidak mencoreng ideologi Pancasila. Padahal, Undang-Undang Ormas adalah undang-undang organik yang diderivasikan dari Pasal 28 UUD NRI 1945 dan

dengan tidak adanya kewajiban pendaftaran Organisasi Masyarakat, pemerintah sulit mengawasi untuk menjaga Pancasila. Redefinisi melalui pemberian pembatas yaitu Pancasila dan Konstitusi dapat menjadi upaya yang perlu dipertimbangkan dalam amandemen kelima sebagai upaya menjaga marwah Pancasila.

2. Sebagai upaya untuk menjaga marwah Pancasila dari pihak-pihak yang berusaha mendesakralisasi ideologi Pancasila, diperlukan konstruksi tata negara ideal. Berkaca dari pengalaman di masa lalu, TAP MPR adalah peraturan perundang-undangan yang efektif dalam menjaga Pancasila karena berhasil meminimalisir pengaruh paham kiri dalam masyarakat. TAP MPR yang berada diantara UUD NRI 1945 dan undang-undang bersifat menjabarkan UUD NRI 1945 namun memiliki ruang lingkup yang lebih abstrak dan tidak lebih teknis dari Pancasila, sehingga dapat menjadi produk hukum yang efisien ketika didiagnosa adanya upaya desakralisasi Pancasila di tengah masyarakat. TAP MPR memperlihatkan pola hukum yang aerodinamis, memberi dorongan bagi Pancasila sebagai muatan yang mendasari bangunan hukum Indonesia untuk menghadapi paham yang bertentangan dengan Pancasila. Sehingga disinilah peran dari TAP MPR dibutuhkan kembali dalam kehidupan ketatanegaraan kita untuk menangkal paham yang berusaha mengganti Pancasila dengan sistem lain. Yang menjadi titik tekan bukan lagi pelaku individu ataupun organisasi, namun jauh daripada itu adalah bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk menangkal pemikiran radikal dari suatu paham yang bertentangan dengan Pancasila. Disinilah TAP MPR memiliki peran penting seperti TAP MPR XXV/MPRS/1966 yang berhasil memutus paham radikal berhaluan kiri di masa lalu. Sehingga untuk memenuhi kebutuhan ketatanegaraan, perlu amandemen konstitusi yang memberi kembali kewenangan membuat TAP MPR kepada MPR MR, namun dengan batasan ruang lingkup yang dalam kajian ini adalah TAP MPR yang bermateri muatan terbatas mengenai penjagaan

marwah Pancasila. Masih berkorelasi dengan penguatan kelembagaan MPR RI, dari segi struktur ketatanegaraan lembaga juga memberi konsekuensi logis dengan adanya pemberian kewenangan untuk membuat TAP MPR yang bersifat mengatur tentang dasar negara, yaitu kewenangan praktis MPR RI untuk menjaga marwah ideologi Pancasila. Sehingga apabila saran ini terwujud terdapat tiga lembaga sentral yang memiliki kewenangan langsung atas Pancasila yaitu MPR RI, Mahkamah Konstitusi RI dan BPIP.

B. Saran

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia diharapkan segera menyelenggarakan amandemen kelima UUD NRI 1945 mengingat urgensi dari perubahan materi konstitusi yang semakin mengemuka dengan adanya kajian-kajian oleh akademisi sebagai upaya penyempurnaan muatan materi dalam UUD NRI 1945. Sehingga dalam momentum amandemen kelima, diharapkan redefinisi makna Hak Kebebasan Berserikat dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 dengan menambah frasa “selama tidak bertentangan dengan dasar negara dan UUD NRI 1945” sehingga terdapat batasan yang tegas dalam berserikat di Indonesia khususnya untuk wadah-wadah seperti Partai Politik dan Organisasi Masyarakat.
2. Bagi pemerintah diharapkan dapat membuat sistem pendaftaran dan/atau pengawasan terhadap Organisasi Masyarakat mengingat dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi atas Undang-Undang Ormas, pendaftaran Organisasi Masyarakat bersifat sukarela karena dibatalkannya substansi mengenai Surat Keterangan Terdaftar (SKT) sehingga diperlukan adanya pengawasan misalnya memperketat izin untuk kegiatan yang disinyalir mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat dan bersifat memprovokasi sehingga menimbulkan pengaruh negatif.

3. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai wadah legislasi diharapkan turut mendukung kebijakan pemerintah dalam upaya menjaga marwah ideologi Pancasila dengan mengundang peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.
4. Bagi masyarakat diharapkan dapat ikut menjaga marwah ideologi Pancasila dengan selalu mendasarkan Pancasila sebagai ideologi terbuka yang dapat merangkul semua golongan sehingga tercipta ketertiban masyarakat serta mendukung tatanan kultur hukum sebagai bagian dari sistem hukum yang mengarahkan masyarakat pada nilai-nilai ideal Pancasila.
5. Bagi akademisi diharapkan dapat turut memberi rekomendasi konstruksi ketatanegaraan ideal lebih lanjut dalam upaya untuk menjaga ideologi Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi bangsa melalui kajian dan penelitian mendalam dan komprehensif yang bersifat akademis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Terbitan

Abdulgani, Roeslan. 1977. *Sejarah, Cita-Cita dan Pengaruhnja : Konperensi Asia Afrika Bandung*. (Jakarta: Penerbit Idayu Press).

Abdullah, Rozali dan Syamsir. 2001. *Perkembangan HAM dan Keberdaan Peradilan HAM di Indonesia*. (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia).

al-Amin, Ainun Rofiq. 2012. *Membongkar Proyek Khilafah ala*

Hizbut Tahrir Indonesia. (Yogyakarta: Penerbit LkiS).

al-Amin, Ainur Rofiq. 2017. *Khilafah HTI dalam Timbangan*. (Jakarta: Penerbit Pustaka Haratakuna).

Al-Chaidar. 2005. *Pemilu 1999 Pertarungan Ideologis Partai Islam Versus Partai-Partai Sekuler*. (Jakarta Penerbit Darul Falah).

Al-Jihad, R. Saddam. 2018. *Pancasila Ideologi Dunia – Sintesis Kapitalisme, Sosialisme dan Islam*. (Tangerang, Penerbit PT Pustaka Alvabet (Anggota IKAPI).

an-Nabhani, Taqiyuddin. Tanpa Tahun. *Al Takattul Al Hizbi*. (Beirut: Penerbit Al-Ummah).

an-Nabhani, Taqiyuddin. 1963. *Muqodimat al Dustur*.

an-Nabhani, Taqiyuddin. 1994. *Al Dawlah al Islamiyyah*. (Beirut: Penerbit Dar al-Ummah).

an-Nabhawi, Taqiyuddin. 2003. *Al-Syakhsiyyah al Islamiyah*. juz 1. (Beirut: Penerbit Dar al Ummah).

Alim, Muhamad. 2001. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*. (Yogyakarta: Penerbit UII Press).

Arizona, Yance. 2014. *Pancasila dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Penerbit Epistema Institute bekerjasama dengan Yayasan TIFA).

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press).

Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika).

B., Sukismo. Tanpa Tahun. *Karakter Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis*. (Yogyakarta: PUSKUMBANGSI LEPPA

UGM).

- Badan Pengkajian MPR RI. 2017. *Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara Ideologi Bangsa dan Negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Prosiding. (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media).
- Badan Pengkajian MPR RI. 2017. *Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila*. (Jakarta Penerbit Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia).
- Baran, Zeyno. 2004. *Hizb at Tahrir : Islam's political Insurgency*. (Washington: Penerbit The Nixon Center).
- Basah, Sjahran. 1997. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. (Bandung: Penerbit Alumni).
- Bastiat, Frédéric (diterjemahkan oleh Zaim Rofiqi). 2010. *Hukum – Rancangan Klasik untuk Membangun Masyarakat Merdeka*. (Jakarta: Penerbit Freedom Institute).
- Basyir, Ahmad Azhar. 1985. *Hubungan Agama dan Pancasila*. (Yogyakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia).
- Chazawi, Adami. 2002. *Kejahatan Terhadap Keamanan dan Keselamatan Negara*. (Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada).
- Darmodiharjo, Darji. 1984. *Pancasila Dasar Negara dalam Prospek Rekonstruksi Nasional*. (Jakarta: Penerbit Aries Lima).
- Dewantara, Agustinus W.. 2017. *Diskursus Filsafat Pancasila Dewasa Ini*. (Yogyakarta: Penerbit PT Kanisius).
- Eddyono, Supriadi Widodo, Wahyudi Djafar dan Fajrimei A. Gofar. 2016. *Kejahatan Ideologi dalam R KUHP*. (Jakarta: Penerbit Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) dan Aliansi Nasional Reformasi KUHP).

- Effendi, Masyhur dan Taufani Sukmana Evandri. 2007. *Hak Asasi Manusia dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik dan Proses Penyusunan/Aplikasi HA-KHAM (Hukum Hak Asasi Manusia dalam Masyarakat)*. (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia).
- El-Muhtaj, Majda. 2005. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Kencana).
- Fatkurohman. 2010. *Pembubaran Partai Politik di Indonesia – Tinjauan Historis Normatif Pembubaran Parpol Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*. (Malang: Penerbit Setara Press).
- Fauzan, Encik Muhammad. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Malang: Penerbit Setara Press).
- Hamzah, Herdiansyah. 2013. *Kedudukan TAP MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Hlm.3. Makalah. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Universitas Mulawarman bertajuk “Keberadaan TAP MPR RI dalam Konsep Negara Hukum Indonesia Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011” bertempat di Hotel Aston Samarinda, Samarinda, 23 Mei 2013.
- Hartono, Sunaryati, dkk.. 2015. *Analisa dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Peninggalan Kolonial Belanda*. (Jakarta: Penerbit Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia).
- Hazairin. 1970. *Demokrasi Pantjasila*. (Jakarta: Penerbit Tintamas).
- Hidayat, Ferry. 2017. *Pancasila : Perspektif Pendiri RI dan Problematikanya*. (Bekasi: Penerbit STBA Pertiwi Bekasi (Personal Archive)).

- HT, Syahab. 2008 *Bagaimana Membangun Kembali Negara Khilafah*. (Bogor: Penerbit Pustaka Thariqul Izzah).
- Ibrahim, Johnny. 2007. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Penerbit Bayumedia).
- Ishaq. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika).
- Joeniarto. 1986. *Sejarah Ketatanegaraan*. (Jakarta: Penerbit Bina Aksara (Anggota IKAPI)).
- Kaelan. 2010. *Pendidikan Pancasila*. (Yogyakarta: Penerbit Paradigma).
- Koalisi Kebebasan Berserikat. 2018. *Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pengujian UU Ormas*. (Jakarta: Penerbit YAPPIKA).
- Kusnardi, Moh. dan Harmailly Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara).
- Latif, Yudi. 2015. *Negara Paripurna - Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama).
- Lopa, Baharuddin. 1987. *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang).
- Mahendra, Yusril Ihza. 1996. *Dinamika Tatanegara Indonesia : Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Kepartaian*. (Depok: Penerbit Gema Insani Press).
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. (Bandung: Penerbit Armico).
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah*

Hukum Tata Negara Indonesia. (Bandung: Penerbit Alumni).

Manan, Bagir. 2006. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia.* (Jakarta: Penerbit Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum (YHDS) bekerjasama dengan PT Alumni).

Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. 2014. *Memahami Konstitusi; Makna dan Aktualisasi.* (Depok: Penerbit PT RajaGrafindo Persada).

Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum.* (Jakarta: Penerbit Kencana).

Marzuki, Suparman. 2014. *Politik Hukum Hak Asasi Manusia.* (Jakarta: Penerbit Erlangga).

MD, Moh. Mahfud. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi.* (Jakarta: Penerbit LP3ES).

Mertosoewignjo, Sri Soemantri. 1985. *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara.* (Bandung: Penerbit Remadja Karya CV).

Mertosoewignjo, Sri Soemantri. 1986. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945.* (Bandung: Penerbit Alumni).

Mertosoewignjo, Sri Soemantri. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia : Pemikiran dan Pandangan.* (Bandung: Penerbit Rosdakarya).

Muladi (editor). 2009. *Hak Asasi Manusia – Hakekat, Konsep, & Implikasinya dalam Perspektif Hukum & Masyarakat.* (Bandung: Penerbit PT Refika Aditama).

Mulyadi, Dedi. 2014. *Internalisasi Nilai-Nilai Ideologi Pancasila.* (Bandung: Penerbit Refika Aditama (Anggota IKAPI)).

Naning, Ramdlon. 1983. *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia*

- di Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia bekerjasama dengan Liberty).
- Nazir, Moh.. 2005. *Metode Penelitian*. (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia).
- Nazriyah, Riri. 2007. *MPR RI – Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. (Yogyakarta: Penerbit UII Press).
- Notosusanto, Nugroho. 1985. *Naskah Proklamasi yang Otentik dan Rumusan Pancasila yang Otentik*. (Jakarta: Penerbit PN Balai Pustaka).
- Onghokham. 1983. *Rakyat dan Negara*. (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan (anggota IKAPI) bekerjasama dengan LP3ES).
- Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014. 2012. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia).
- Prasetyo, Teguh dan Arie Purnomosidi. 2014. *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*. (Bandung: Penerbit Nusa Media).
- Qamar, Nurul. 2013. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*. (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika).
- Quinn, Patrick. 2003. *Kebebasan Berserikat dan Perundingan Bersama – Sebuah Studi tentang Pengalaman Indonesia 1998 – 2003*. (Jakarta: Penerbit International Labour Office).
- Rammelink, Jan. 2003. *Hukum Pidana : Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Gramedia).
- Rato, Dominikus. 2017. *Pancasila dalam Pusaran Globalisasi*.

(Jember: Penerbit LkiS Pelangi Aksara dan CHRM2 Universitas Jember).

Richter, Melvin. 1990. *Montesquieu, Selected Political Writing*. (Indianapolis: Penerbit Hackett Publishing Company).

Safa'at, Muchammad Ali, dkk.. 2011. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia).

Salam, Burhanuddin. 1996. *Filsafat Pancasila*. (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta (Anggota IKAPI)).

Samsudin. 2004. *Mengapa G30S/PKI Gagal? (Suatu Analisis)*. (Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia (anggota IKAPI DKI Jakarta)).

Saragih, Bintan R.. 1987. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama).

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2005. *Panduan Permasiyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal MPR RI).

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2013. *Panduan Permasiyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal MPR RI).

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2014. *Panduan Permasiyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal MPR RI).

Sinal, Mohamad. 2017. *Pancasila Konsensus Negara-Bangsa Indonesia*. (Malang: Penerbit Madani).

Sirajuddin dan Winardi. 2015. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*

- Indonesia*. (Malang: Penerbit Setara Press).
- Soehino. 2005. *Hukum Tata Negara – Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. (Yogyakarta: Penerbit BPFPE).
- Soejadi. 2000. *Reformasi, Kebebasan Ideologi dan Kemungkinan Bangkitnya Masyarakat Nasakom Baru*. (Yogyakarta: Penerbit Paradigma).
- Soemitro, Roni Hanitijo. 1988. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. (Jakarta: Penerbit Ghalia).
- Talay, Theodore A. dan Langley Research Center. 1975. *Introduction to the Aerodynamics of Flight*. (Washington D.C.: Penerbit Scientific and Technical Information Office National Aeronautics and Space Administration (NASA)).
- Tanya, Bernard L., dkk.. 2015. *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*. (Yogyakarta: Penerbit Genta Publishing).
- Tim Redaksi Kamus Bahasa Indonesia. 2008. *Kamus Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia).
- Tolchah. Moh.. 1979 *Hukum, Negara, Masyarakat, Hak-Hak Asasi Manusia & Islam*. (Bandung: Penerbit Alumni).
- Usman, Husaini dan Purnama Setiadi Akbar. 2003. *Metodologi Penelitian Sosial*. (Jakarta: Penerbit Bumi Aksara).
- Widodo, Supriyadi dan Fajrimei A. Gofar. 2007. *Menelisik Pasal-Pasal Proteksi Negara dalam RUU KUHP : Catatan Kritis terhadap Pasal-Pasal Tindak Pidana Ideologi, Penghinaan terhadap Martabat Presiden dan Wakil Presiden dan Penghinaan terhadap Pemerintah*. (Jakarta: Penerbit ELSAM dan Aliansi Nasional Reformasi KUHP).
- Wiratmo, Siswo. 1979. *Serba-Serbi tentang Pancasila dan UUD 1945*. (Yogyakarta: Penerbit Hanindita).
- Wisudo, Bambang, dkk.. 2012. *Pancasila yang Mencerdaskan –*

Modul Literasi Kritis untuk Pendidikan Pancasila. (Jakarta: Penerbit Sekolah Tanpa Batas bekerjasama dengan Yayasan TIFA).

Wiyono, Suko. 2011. *Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Kerangka Negara Hukum yang Demokratis Berdasarkan Pancasila.* dalam I Gede Yusa (editor). *Demokrasi, HAM dan Konstitusi – Perspektif Negara Bangsa untuk Menghadirkan Keadilan.* (Malang: Penerbit Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans)).

Zeno-Zencovich, Vincenzo. 2008. *Freedom of Expression : A Critical and Comparative Analysis.* (New York: Penerbit Routledge-Cavendish).

Jurnal Ilmiah dan Publikasi

Abdurahman, Hafidz. 2007. *Menegakkan Khilafah : Perjuangan yang Tergesa-gesa?*. Jurnal al Wa'ie. No.78. tahun VII.

Affandi, Hernadi. 2016. *Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur.* Jurnal Hukum Positum. Vol.1. No.1.

Agustian, Rio Armanda. 2011. *Tindak Pidana terhadap Keamanan Negara dalam Perspektif Delik Politik di Indonesia.* Jurnal MMH. Jilid 40. No.3.

Agustian, Tomi. 2016. *Implikasi Pengujian Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.75/PUU-XII/2014.* Jurnal Lex Renaissance. Vol.1. No.1.

al-Jawi, M. Shiddiq. 2009. *Akidah Islam : Dasar Negara dan Sumber Hukum,* Jurnal Al Wa'ie, No.112 tahun X.

An-Nawiy, Fathy Syamsuddin Ramadhan. 2009. *Haram Memilih Pemimpin Sekuler.* Jurnal Al-Wa'ie. No.106. tahun IX.

- Arif, Syaiful. 2016. *Kontradiksi Pandangan HTI atas Pancasila*. Jurnal Keamanan Nasional. Vol.II. No.1.
- Asmaroini, Ambiro Puji. 2017. *Menjaga Eksistensi Pancasila dan Penerapannya Bagi Masyarakat di Era Globalisasi*. JPK : Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan. Vol.1. No.2.
- Atmaja, I Made Aryana Putra. 2015. *Politik Hukum Pengaturan TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Magister Hukum Udayana. Vol.4. No.2.
- Chatarina. 2012. *Pancasila sebagai Benteng Komunisme*. Jurnal Asthabrata. Edisi XII.
- Endri. 2014. *Penanggulangan Kejahatan Pidana Politik dalam Undang-Undang Pemilihan Umum (Pemilu)*. Jurnal Selat. Vol.1. No.2.
- Fatimah, Siti. 2018. *Pancasila sebagai Batu Uji Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Majelis (Badan Pengkajian MPR RI). Edisi 5.
- Kurniawan, Tyan Adi dan Wilda Prihatiningtyas. 2012. *Problematisasi Kedudukan TAP MPR dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Yuridika. Vol.27. No.2.
- Ilmiati. 2017. *Sistem Pengawasan Lembaga Peradilan di Indonesia*. Jurnal Bilancia. Vol.11. No.1.
- Irwandi. 2013. *Kedudukan TAP MPR dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Inovatif (Jurnal Ilmu Hukum). Vol.6. No.2.
- Isra, Saldi dan Zainal Arifin Mochtar. 2007. *Menelisik Model Kamar Parlemen (Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)*. Jurnal Media Hukum. Vol.14. No.2.
- Jhon, Joshua Sam dan Tony Suryo Utomo. 2017. *Analisis Aerodinamika Body Mobil Hemat Energi Antawirya Residual-Sat dengan Menggunakan Metode Computational*

Fluid Dynamics. Jurnal Teknik Mesin (JTM) S-1 Universitas Diponegoro. Vol.5. No.1.

Kurniawan, M. Beni. 2018. *Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas ditinjau dari UUD 1945*. Jurnal Konstitusi. Vol.15. No.3.

Kurniawan, M. Beni. 2018. *Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Masyarakat Ditinjau dari UUD 1945 dan Konsep Negara Hukum (Rechstaat)*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. Vol.48. No.2.

Kuswanto. 2013. *Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensial yang Multi Partai*. Jurnal Yuridika. Vol.28. No.2.

Lubis, Erni Sari Dwi Devi dan Ma'rif Jamuin. 2015. *Infiltrasi Pemikiran dan Gerakan HTI di Indonesia*. Jurnal Suhuf. Vol.27. No.2.

Lubis, M. Mirsal. 2012. *Analisis Aerodinamika Airfoil NACA 2412 pada Sayap Pesawat Model Tipe Glider dengan Menggunakan Software Berbasis Computational Fluid Dynamic untuk Memperoleh Gaya Angkat Maksimum*. Jurnal e-Dinamis. Vol.II. No.2.

Maasum, Magfirah. 2017. *Penerapan Sanksi terhadap Ormas yang Bertentangan dengan Nilai-Nilai Pancasila Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*. Jurnal Lex Crimen. Vol.VI. No.5.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. *Kamus Hukum Non-Derogable Rights*. Majalah Konstitusi Edisi Khusus 7 Tahun Mengawal Konstitusi bertema "7 Tahun Membumikan Konstitusi". Edisi Agustus 2010. Nomor 34.

Maiwan, Mohammad. 2013. *Wacana Amandemen Kelima UUD 1945 Sebagai Langkah Mewujudkan Arsitektur Konstitusi*

Demokratik. Mimbar Demokrasi. Vol.12. No.2.

MD, Moh. Mahfud. 2011. *Menguatkan Pancasila Sebagai Dasar Ideologi Negara*. Majalah Mahkamah Konstitusi. Edisi Mei 2011. No.52.

Pinontoan, Aldo. 2016. *Lingkup dan Peran Delik terhadap Keamanan Negara dalam Pasal 107A – 107F Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jurnal Lex Crimen. Vol.V. No.1.

Qohar, Abdul dan Kiki Muhammad Hakiki. 2017. *Eksistensi Gerakan Ideologi Transnasional HTI Sebelum dan Sesudah Pembubaran*. Jurnal Kalam. Vol.11. No.2.

Rahmanto, Tony Yuri. 2016. *Kebebasan Berekspresi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia : Perlindungan, Permasalahan dan Implementasinya di Provinsi Jawa Barat*. Jurnal Hak Asasi Manusia. Vol.1. No.1.

Rohmat, Ah. Mujib. 2016. *Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi*. Jurnal Pembaharuan Hukum. Vol.III. No.2.

Selian, Della Lusky dan Cairin Melina. 2018. *Kebebasan Berekspresi di Era Demokrasi : Catatan Penegakan Hak Asasi Manusia*. Jurnal Lex Scientia Law Review. Vol.2. No.2.

Siregar, Raja Adil. 2015. *Tinjauan Yuridis terhadap Kebebasan Berserikat, Berkumpul dan Mengeluarkan Pendapat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*. JOM Fakultas Hukum. Vol.2. No.2.

Tambunan, Arifin S.. 2007. *Menelusuri Eksistensi Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966*. Jurnal UNISIA. Vol.XXX. No.65.

Tutik, Titik Triwulan. 2013. *Analisis Kedudukan dan Status*

Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum. Vol.20. No.1.

Wibowo Catur dan Herman Harefa. 2015. *Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan oleh Pemerintah.* Jurnal Bina Praja. Vol.7. No.1.

Wicaksono, Dian Agung. 2013. *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.

Widayati, Absori dan Aidul Fitriadi Azhari. 2014. *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.* Jurnal Media Hukum. Vol.21. No.2.

Yunus, Nur Rohim. 2015. *Aktualisasi Demokrasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara.* Sosio Didaktika: Social Science Education Journal. Vol.2. No.2.

Literatur Akademik

Amaluddin, Zainal. 2018. *Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Mengubah dan Menetapkan UUD 1945 Pasca Amandemen dalam Perspektif Masalah.* Tesis. (Surabaya: Universitas Negeri Sunan Ampel).

Arifin, Syamsul. 2004. *Objektivikasi Agama sebagai Ideologi Gerakan Sosial Kelompok Fundamental Islam (Studi Kasus HTI di Kota Malang).* Disertasi. (Surabaya IAIN Sunan Ampel).

Aryani, Riandy. 2018. *Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia.* Skripsi. (Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga).

Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi.*

- Makalah. (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia).
- Caksono, Virgi. 2016. *Implikasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Skripsi. (Bandar Lampung: Universitas Lampung).
- Faedulloh, Dodi. 2015. *Quo Vadis Kewenangan MPR? Mengembalikan Kedaulatan Rakyat*. Makalah. disampaikan dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh dan bertempat di MPR RI dengan tema “*Penguatan Kewenangan MPR sebagai Pelaksana Asas Kedaulatan Rakyat dan Paham Demokrasi Konstitusional*”, Jakarta, 26 November 2015.
- Ibrahim, M. Najib. 2011. *Hak Kebebasan Berserikat (Suatu Kajian terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan)*. Tesis. (Depok: Universitas Indonesia).
- Kurniawan, Dicky. 2018. *Analisis Aerodinamika pada Sayap V-Tail UAV MALE (Unmanned Aerial Vehicle Medium Altitude Long Endurance) Akibat Laju Aliran Udara dengan Menggunakan Software Computational Fluid Dynamic (CFD)*. Skripsi. (Yogyakarta: UII).
- Miftahurrahman. 2018. *Kajian Yuridis tentang Kewenangan Membubarkan Ormas Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Skripsi. (Mataram: Universitas Mataram).
- Moerdowo, Ediearta. 2010. *Studi Aerodinamika Profil Boeing Commercial Energy Efficient dengan Komputasi Berbasis Fenite Element*. Skripsi. (Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta).
- Mulyadi, Muhamad. 2014. *Analisis Aerodinamika pada Sayap Pesawat Terbang dengan Menggunakan Software*

Berbasis Computational Fluid Dynamics (CFD). Skripsi. (Depok: Universitas Gunadarma).

Rosyadi, Irfan. 2018. *Analisis terhadap Penghapusan Proses Peradilan dalam Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan)*. Skripsi. (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia).

Rudin, Akmal. 2015. *Analisis Yuridis tentang Kembalinya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Yuridis Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)*. Skripsi. (Riau: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasyim).

Safa'at, Muchamad Ali. 2013. *Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Makalah. (Malang: Universitas Brawijaya).

Widayati. *Rekonstruksi Kedudukan MPR*. Prosiding. Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum. (ISBN : 978-602-72446-0-3)

Wiyono, Suko. 2016. *Kedaulatan Rakyat dan Wewenang MPR dalam Dinamisasi Penyelenggaraan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Makalah. disampaikan dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila d.h. Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang, Malang, 03 Mei 2016.

Pustaka Maya

Andwika, Rizky. 2017. *Jokowi : Sebagai Pengawal Ideologi, MPR Jaga Teguh Pancasila*. diakses dari <https://www.merdeka>.

com/peristiwa/jokowi-sebagai-pengawal-ideologi-mpr-teguh-jaga-pancasila.html. diakses pada 19 Mei 2019, jam 01.17 WIB.

Fakhri, Fakhrizal. 2019. *Jokowi : Pancasila Adalah Rumah Bagi Seluruh Komponen Bangsa*. diakses dari <https://news.okezone.com/read/2019/06/01/337/2062810/jokowi-pancasila-adalah-rumah-bagi-seluruh-komponen-bangsa>. diakses pada 08 Juni 2019, jam 13.15 WIB.

Hartawan, Tony. 2016. *Pancasila Diusulkan Jadi Dasar Uji Materi di MK*. diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/827042/pancasila-diusulkan-jjadi-dasar-uji-materi-di-mk/full&view=ok>. diakses pada 19 Mei 2019, jam 00.45 WIB.

Hidayat, Mohammad Arif. 2017. *Mahfud MD : HTI Memang Ingin Mengganti Pancasila*. diakses dari <https://www.viva.co.id/berita/nasional/918922-mahfud-md-hti-memang-ingin-mengganti-pancasila>. diakses pada 18 Mei 2019, jam 22.08 WIB.

Hidayat, Wicak. Tanpa Tahun. *Pengguna Internet Indonesia Nomor Enam Dunia*. diakses dari https://kominfo.go.id/content/detail/4286/pengguna-internet-indonesia-nomor-enam-dunia/0/sorotan_media. diakses pada 21 Juni 2019, jam 19.00 WIB.

Lesek, Yon. 2017. *PKI dan HTI Senasib Walau Tak Sehati : Dinyatakan Ormas Terlarang*. diakses dari <http://www.indonesiakoran.com/news/kolumnis/read/73691/pki.dan.hti.senasib.walau.tak.sehati.dinyatakan.ormas.terlarang>. diakses pada 30 Juni 2019, jam 20.24 WIB.

Nurdin, Nazar. 2016. *"Pancasila Tidak Bisa Diubah dengan Cara Apapun"*. diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2016/12/10/13060181/.pancasila.tidak.bisa.diubah.dengan.cara.apa.pun..> diakses pada 30 Juni 2019, jam 06.12 WIB.

Nurita, Dewi. 2019. *Lokataru Menilai Penggunaan Pasal Makar Bersifat Politis*. diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/1205610/lokataru-menilai-penggunaan-pasal-makar-bersifat-politis>. diakses pada 18 Mei 2019, jam 23.21 WIB.

Oktaveri, John Andhi. 2014. *Ideologi Pancasila : MPR Berencana Bentuk Lembaga Ideologi Negara*. diakses dari <https://kabar24.bisnis.com/read/20140828/15/253274/ideologi-pancasila-mpr-berencana-bentuk-lembaga-ideologi-negara>. diakses pada 08 Juni 2019, jam 21.33 WIB.

Ramadhan, Arif. 2019. *Berterima Kasih Kepada Paham “Kiri”*. diakses dari <https://geotimes.co.id/opini/berterimakasihlah-kepada-paham-kiri/>. diakses pada 09 Juni 2019, jam 13.40 WIB.

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2017. *Pidato di MPR, Presiden Jokowi : Tidak Ada Satupun Lembaga Negara yang Miliki Kekuasaan Absolut*. diakses dari <https://setkab.go.id/pidato-di-mpr-presiden-jokowi-tidak-ada-satupun-lembaga-negara-yang-miliki-kekuasaan-absolut/>. diakses pada 08 Juni 2019, jam 21.28 WIB.

Supriyanto, Helmi. 2018. *Pancasila Sudah “Final”*. diakses dari <http://harianbhirawa.com/pancasila-sudah-final-2/>, diakses pada 19 Mei 2019. jam 02.41 WIB.

Wiratama, Caesar. 2016. *Aerodinamika (Persamaan Dasar)*. diakses dari <http://aeroengineering.co.id/2016/01/aerodinamika-persamaan-dasar/>. diakses pada 09 Juni 2019, jam 15.40 WIB.

Hukum Positif

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan

PKI sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia, dan Larangan Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/ Marxisme-Leninisme.

Ketetapan MPR RI Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan Tentang Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara.

Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Republik Indonesia tentang Peraturan Hukum Pidana untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. LN Tahun 1958 No.127. TLN No.1660.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. LN Tahun 2011 No.82. TLN No.5234.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. LN Tahun 2013 No.116. TLN No.5430.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. LN Tahun 2014 No.182. TLN No.5568.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang. LN Tahun 2017 No.239, TLN

No.6139.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan
Pembinaan Ideologi Pancasila. LN Tahun 2018 No.17.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.82/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.3/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.38/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.39/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.41/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.48/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.49/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.50/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.52/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.58/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No.2/PUU-XVI/2018.

REFORMULASI AKUNTABILITAS PUBLIK LEMBAGA TINGGI NEGARA MELALUI LAPORAN KINERJA PELAKSANAAN TUGAS DALAM SIDANG TAHUNAN MPR

Oleh:

Fadhila Fitriyadi dan Sandra Leoni Prakasa Yakub

Abstrak

Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR merupakan momentum untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga negara kepada publik. Namun penyampaian laporan kinerja lembaga tinggi negara dalam Sidang Tahunan MPR dinilai tidak representatif karena hanya disampaikan melalui pidato presiden dan substansi yang disampaikan juga tidak komprehensi. Selain itu sidang tahunan MPR hanya bersifat satu arah, sehingga masyarakat tidak bisa menyampaikan umpan balik secara langsung terkait dengan laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang disampaikan dalam sidang tahunan tersebut. Menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan konsep, data sekunder yang diperoleh kemudian diolah dengan menggunakan metode kualitatif dan analisis data deskriptif-analitis. Diperoleh hasil bahwa laporan kinerja lembaga tinggi negara dalam Sidang Tahunan MPR yang diberikan sangat singkat dan tidak komprehensif, terkhusus kepada pencapaian yang telah dilakukan, dan hal-hal apa saja yang tidak atau belum dilakukan dalam pelaksanaan kinerja yang dilakukan lembaga-lembaga negara tersebut, termasuk mengenai kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kinerja yang dilakukan. Oleh karena itu sidang tahunan MPR sebaiknya diakomodir melaui amandemen UUDNRI 1945 dan aturan dibawahnya agar mengharuskan MPR untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan

MPR satu tahun sekali dan ketentuan teknis dalam Tata Tertib MPR seperti pelaporan kinerja dari masing-masing ketua lembaga tinggi negara yang mencakup setidaknya capaian kinerja; Perbandingan capaian dengan tahun sebelumnya; Realisasi anggaran; Hambatan; dan Rekomendasi. Ditambahkan pula ketentuan teknis pembentukan Panitia AdHoc yang bertugas memberikan rekomendasi kepada setiap lembaga tinggi negara yang melaporkan kinerjanya pada Sidang Tahunan MPR dalam bentuk kajian yang diserahkan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dengan mengakomodir dan mempertimbangan partisipasi publik tentang saran/rekomendasi maupun kritik terhadap lembaga-lembaga negara yang melaporkan kinerjanya tersebut dalam Sidang Tahunan MPR.

Kata Kunci: *Akuntabilitas Publik, Sidang Tahunan MPR, Lembaga Tinggi Negara*

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Suatu negara haruslah memiliki suatu pedoman dalam bertatanegara yang merupakan konsensus yang berakar pada karakter dan keinginan bangsa guna mencapai tujuan bernegara yang dicita-citakan. Untuk itulah perumusan suatu konstitusi merupakan hal mutlak dilakukan sebagai pedoman dan *blue print* bagi negara yang merupakan organisasi terbesar dalam mengatur organ-organ penggerak demi mencapai tujuan. Sebagai suatu konstitusi, UUDNRI 1945 secara luas berisi keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis ataupun tidak tertulis maupun campuran keduanya tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga non-hukum.¹ Aspek hukum yang terdapat dalam UUDNRI 1945 salah satunya ialah terdapatnya norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam Negara, yaitu lembaga-lembaga tinggi negara,

Lembaga tinggi negara selain menjadi alat-alat perlengkapan suatu negara juga memiliki peranan penting sebagai suatu institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi Negara. Meskipun tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUDNRI 1945 mengenai penyebutan lembaga tinggi negara, namun apabila didasarkan pada pemikiran sistem kelembagan negara berdasarkan hasil amandemen UUD 1945, menurut Prof. Sri Soemantri menafsirkan lembaga Negara adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga Negara).² Kedelapan negara ini menjalankan tugas berdasarkan tiga bidang/fungsi yaitu dalam bidang perundang-undangan, pengawasan,

1 A. Himmawan Utomo, "Konstitusi", Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaraan, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal 2

2 Arifin, Firmansyah dkk, Lemabga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, cet. 1, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005, Hal. 36

pengangkatan hakim agung.³ Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya pembagian kekuasaan trias politica serta dengan adanya auxiliary state organ dan pengawasan keuangan negara. Selain aspek pelaksanaan tugas negara yang dilakukan secara professional, sebagai good governance juga diperlukan aspek akuntabilitas publik. Akuntabilitas merupakan salah satu mekanisme penting dalam sistem pemerintahan modern yang demokratis. Selama ini studi pengukuran demokrasi lebih terfokus pada dua aspek yakni kompetisi dan partisipasi, sebaliknya kurang membahas masalah akuntabilitas. Padahal menurut Bovens, akuntabilitas tidak didasari oleh tindakan yang sifatnya sukarela, akan tetapi merupakan sebuah tindakan yang memang harus dilakukan (obligation).⁴ Bovens juga menambahkan bahwa kewajiban memberikan informasi ini dapat dilakukan secara formal melalui forum-forum rutin sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku, atau secara informal karena memang dirasa diperlukan (self-imposed).⁵

Keterbukaan informasi kepada publik mengenai kinerja yang dilakukan oleh lembaga tinggi negara, dirasa masih rendah. Tingkat transparansi data Indonesia masih tertinggal di kawasan Asia Pasifik. Indikator keterbukaan data yang dikutip Indeks Tata Kelola Sumber Daya 2017 menempatkan Indonesia di bawah Australia, India, dan Filipina.⁶ Sementara itu berdasarkan hasil penilaian akuntabilitas kinerja 86 kementerian dan lembaga yang dilakukan oleh KemenPANRB pada tahun 2016 dengan indikator penilaian meliputi penerapan program kerja, dokumentasi target tujuan, dan pencapaian organisasi, lembaga tinggi negara seperti BPK menempati posisi 4, MK posisi 10, Mahkamah Agung posisi 48 Komisi Yudisial posisi 60, sementara DPR melalui Sekretariat

3 Ibid

4 Bovens, M. (2005). The Concept of Public Accountability. In E. Ferlie, L. Lynn Jr, & C. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182-208). Oxford: The Oxford University Press. hlm

5 Staphenurst, R., & O'Brien, M. (n.d). Retrieved 07 20, 2012, from <http://siteresources.worldbank.org>: <http://siteresources.worldbank.org>

6 Artikel ini telah tayang di Katadata.co.id dengan judul “Keterbukaan Data, Indonesia Masih Tertinggal” , <https://katadata.co.id/infografik/2017/10/13/keterbukaan-data-indonesia-masih-tertinggal>

Jenderal DPR menempati urutan ke 62.⁷ Mengenai aksesibilitas publik dan pelayanan terhadap data informasi lembaga tinggi negara juga masih kurang memuaskan. Riset yang dilakukan AJI bersama beberapa lembaga (IDEA, LBH Pers, IPC) menunjukkan pelayanan data publik di beberapa Kementerian/ Lembaga belum optimal. AJI menggunakan metode FOIANet (the Freedom of Information Advocates Network) dengan melakukan permintaan data pada 12 lembaga (Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Hukum dan HAM, BPK, MK, KPK, DPR RI, Bawaslu, Pemda DKI Jakarta, Pengadilan Tinggi Jakarta, Dinas Kesehatan Provinsi DIY dan Dinas Pendidikan Provinsi DIY). Sebagian besar lembaga telah menyediakan informasi proses mendapatkan data publik di halaman website. Tetapi dari sisi kualitas layanan pemenuhan data masih rendah.⁸

Sebetulnya terdapat cara lain bagi lembaga negara untuk merealisasikan pemenuhan aspek keterbukaan publik salah satunya melalui sidang tahunan MPR. Sesuai dengan ketentuan pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR RI Nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI yaitu MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga Negara untuk menyampaikan laporan kinerja. Namun frasa “dapat” dalam penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR mengandung makna ketidakwajiban MPR untuk menyelenggarakan sidang tahunan, dimana sidang tahunan ini dapat dilakukan setiap tahunnya. Sehingga dengan konsekuensi ini, MPR bisa saja tidak menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR dan itu sah-sah saja. Faktanya pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014, tradisi sidang tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun.⁹ Dalam

7 Artikel ini telah tayang di detik.com dengan judul “Rapor Akuntabilitas Kinerja 77 Lembaga yang Dinilai KemenPANRB” <https://news.detik.com/berita/d-3110018/ini-rapor-akuntabilitas-kinerja-77-lembaga-yang-dinilai-kemenpanrb>

8 Artikel ini telah tayang di aji.or.id dengan judul “Mutu Layanan Akses Informasi Badan Publik Masih Merah” <https://aji.or.id/read/press-release/927/mutu-layanan-akses-informasi-badan-publik-masih-merah.html>

9 R Nazirah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47, No. 1 (2017): 39-60, Universitas Muhammadiyah Gresik, 2017, hlm. 54

pelaksanaan Sidang Tahunan MPR pada saat ini yang dijadikan sebagai media formal untuk melaporkan kinerja lembaga negara. Penyampaian laporan kinerja lembaga tinggi negara dinilai tidak representatif karena hanya disampaikan melalui pidato presiden dan substansi yang disampaikan juga tidak komprehensif, bahkan secara substansinya hanya sedikit menyinggung mengenai laporan kinerja lembaga tinggi negara. Selain itu sidang tahunan MPR hanya bersifat satu arah, sehingga masyarakat tidak bisa menyampaikan umpan balik secara langsung terkait dengan laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang disampaikan dalam sidang tahunan. Sidang tahunan MPR seharusnya dapat dimanfaatkan oleh lembaga negara sebagai media publik dalam penyampaian kinerjanya, yang bisa diakses luas dan terbuka bagi publik sebagai wujud penerapan prinsip akuntabilitas dalam mewujudkan good governance.

Dari fakta empiris dan normatif yang telah penulis paparkan di atas, konsep penerapan prinsip akuntabilitas lembaga tinggi negara dalam sidang tahunan MPR adalah hal yang menarik untuk dibahas dan dikaji lebih lanjut. Oleh karena, itu penulis akan membuat kajian mengenai reformulasi aturan yang mampu menciptakan peningkatan akuntabilitas dan partisipasi publik terhadap kinerja lembaga tinggi negara. Hal ini akan penulis tuangkan dalam karya tulis ilmiah yang berjudul **“Reformulasi Akuntabilitas Lembaga Tinggi Negara Melalui Laporan Kinerja Pelaksanaan Tugas Dalam Sidang Tahunan MPR”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sidang tahunan MPR merepresentasikan akuntabilitas kinerja lembaga tinggi negara saat ini?
2. Bagaimana mekanisme laporan kinerja lembaga tinggi negara dalam sidang tahunan MPR mampu memberikan wujud akuntabilitas dan partisipatif terhadap publik?

C. Tujuan

1. Tujuan Objektif

Tujuan objektif penulisan ini sesuai dengan rumusan masalah yang dikaji, yaitu sebagai berikut:

- a. Mengetahui pelaksanaan sidang tahunan MPR merepresentasikan akuntabilitas kinerja lembaga tinggi negara saat ini;
- b. Mengkaji mekanisme laporan kinerja lembaga tinggi negara dalam sidang tahunan MPR yang mampu memberikan wujud akuntabilitas dan partisipatif terhadap publik.

2. Tujuan Subjektif

Untuk memperdalam pengetahuan peneliti mengenai langkah konkrit solusi yang dapat ditempuh dalam menciptakan Akuntabilitas Lembaga Tinggi Negara Melalui Laporan Kinerja Pelaksanaan Tugas Dalam Sidang Tahunan MPR.. Selanjutnya adalah sebagai karya tulis dalam tujuannya untuk mengikuti Kompetisi Karya Tulis Ilmiah MPR 2019.

D. Manfaat

Manfaat yang ingin penulis peroleh melalui karya tulis ini adalah sebagai berikut:

a. Segi Teoritis

- 1) Penulisan ini sebagai salah satu sarana Penulis untuk mempelajari aspek- aspek ilmu hukum, terutama dalam bidang hukum tata negara khususnya hukum dan politik;
- 2) Hasil penulisan ini diharapkan menjadi sumbangsih

ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara pada umumnya dan hukum dan politik pada khususnya.

b. Segi Praktis

- 1) Melalui proses penulisan ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi dan alternatif solusi mekanisme hukum yang lebih baik untuk menciptakan mekanisme yang mendukung peningkatan akuntabilitas kinerja lembaga tinggi negara;
- 2) Dalam jangka panjang penulisan ini diharapkan dapat memberikan pedoman bagi pemerintah dalam menentukan formulasi yang tepat untuk menciptakan akuntabilitas lembaga tinggi negara dalam pelaporan kinerja di sidang tahunan MPR

BAB II

TINJAUAN PUSAKA

A. Akuntabilitas Publik

Sebagai suatu organisasi, negara dituntut untuk memiliki sistem yang memungkinkan negara untuk bekerja secara efisien yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Hal ini terjadi karena dinamika *governance* belakangan ini lebih menekankan hubungan antar sektor secara sinergitas antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil sebagai bentuk partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berkelanjutan.¹⁰ Kondisi inilah yang menjadi pilihan bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya secara demokratis dan akuntabel karena pemikiran ini merupakan isu yang paling mengemuka dan secara tekstual di pandang sebagai teori baru administrasi publik.¹¹

Salah satu prinsip utama dan sangat penting dalam mewujudkan *governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas publik hanya dikenal di negara yang menerima konsep-konsep demokrasi yang menganggap rakyat sebagai faktor yang sangat penting. Asas akuntabilitas menetapkan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara. Dalam kehidupan dunia birokrasi pemerintah, akuntabilitas merupakan sebuah konsep yang digunakan untuk menjelaskan dan memperlihatkan pencapaian misi organisasi. Secara eksistensi, organisasi birokrasi pemerintah dirancang untuk memenuhi kepentingan publik, dan karena itu masalah pertanggungjawaban tindakan dan kebijakan pemerintah kepada publik menjadi fokus dari akuntabilitas publik. Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika

10 UNDP, *Governance for Sustainable Development*, 1997

11 Frederickson and Smith, K. 2004. *Public Administration Theory Primer*. USA. Kumarin Press.

yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif) yang mempunyai beberapa arti antara lain, hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (responsibility), yang dapat dipertanyakan (answerability), yang dapat dipersalahkan (blameworthiness) dan yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkan salah satu aspek dari administrasi publik/pemerintah.¹² Dengan terwujudnya akuntabilitas publik, maka pemerintah telah menerapkan salah satu aspek untuk menjalankan good governance. Menurut Djalil, ciri pemerintahan yang akuntabel adalah:¹³

1. mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat dan tepat kepada masyarakat,
2. mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat,
3. mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya kepada publik,
4. mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan
5. sebagai sarana, bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah.

Prinsip akuntabilitas menuntut lembaga untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya yang telah dipergunakan, dan apa yang telah tercapai dengan menggunakan sumber daya tersebut. Bentuk akuntabilitas menurut Krina sebagai berikut :¹⁴

1. keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan. Cara untuk mengetahui keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi

12 Rizal Djalil, *Akuntabilitas keuangan daerah: implementasi pasca reformasi*, RM Books, 2014, hlm 63

13 *Ibid*

14 Krina P, *Indikator Dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi, Sekretariat Good Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*, Jakarta. 2003

setiap warga yang membutuhkan yaitu adanya proses perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dan masyarakat dapat mengetahui informasi tentang program dan kebijakan pembangunan di daerah.

2. Akurasi dan kelengkapan informasi. Cara untuk mengetahui akurasi dan kelengkapan informasi yaitu informasi yang berkaitan dengan program/kebijakan telah disampaikan kepada masyarakat dan informasi yang disampaikan kepada masyarakat adalah lengkap mencakup seluruh program/kebijakan di daerah.
3. penjelasan sasaran kebijakan yang diambil dan dikomunikasikan. Cara untuk mengetahui penjelasan sasaran kebijakan yang diambil dan dikomunikasikan yaitu setiap keputusan dalam pengambilan kebijakan dan program pembangunan pemerintah di daerah telah disosialisasikan kepada masyarakat dan telah tersedia informasi secara tertulis yang dapat diketahui oleh masyarakat tentang program dan kebijakan di daerah.
4. kelayakan dan konsistensi. Cara untuk mengetahui kelayakan dan konsistensi yaitu dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan harus sesuai dengan keputusan yang telah disepakati oleh masyarakat sebelumnya, kebijakan dan program yang dilaksanakan apakah layak dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dalam pelaksanaan telah sesuai dengan kesepakatan kebijakan yang telah disepakati.
5. penyebaran informasi mengenai suatu keputusan. Cara untuk mengetahui penyebaran informasi mengenai suatu keputusan yaitu adanya hasil sebuah keputusan kebijakan daerah yang disebar di media masa dan masyarakat dapat mengetahui informasi program dan kebijakan pembangunan.

Sedangkan jenis dari akuntabilitas publik menurut Mardiasmo adalah sebagai berikut :¹⁵

1. Akuntabilitas vertikal (internal)

Setiap pejabat atau petugas publik baik individu maupun kelompok secara hierarki berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada atasan langsungnya mengenai perkembangan kinerja atau hasil pelaksanaan kegiatan secara periodik maupun sewaktu-waktu bila diperlukan.

2. Akuntabilitas Horizontal (eksternal)

Akuntabilitas horizontal (eksternal) melekat pada setiap lembaga negara sebagai suatu organisasi untuk mempertanggungjawabkan semua amanat yang telah diterima dan dilaksanakan ataupun perkembangannya untuk dikomunikasikan kepada pihak eksternal (masyarakat luas) dan lingkungannya (*public or external accountability and environment*).

B. Lembaga Tinggi Negara

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹⁶ Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan

15 Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Andi, Yogyakarta. 2002

16 Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), (Editor Refly Harun, dkk), hlm. 60-61

negara.¹⁷

Menurut Jimly Asshidiqie,¹⁸ selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki constitutional importance yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki constitutional importance dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.¹⁹ Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundangundangan

yang berlaku.²⁰ Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang- Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.²¹

Lembaga- lembaga negara dalam perkembangannya terbagi berdasarkan hierarki yang legitimasinya berasal dari sumbernya masing-masing. Menurut Jimly, berdasarkan teori tentang norma sumber legitimasi, lembaga- lembaga negara

17 Marjanne Termorshuizen, Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2, (Jakarta: Djambatan, 2002), hlm. 390.

18 Jimly Asshiddiqie, Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.82

19 *Ibid* hlm 55

20 *Ibid* hlm 37

21 *Loc.cit*

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”.²²

Selain lembaga-lembaga negara tersebut, ada pula beberapa lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan amanat undang-undang atau peraturan yang lebih rendah, seperti peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Keputusan Presiden, seperti komisi-komisi independen. Keberadaan badan atau komisi-komisi ini sudah ditentukan dalam undang-undang, akan tetapi pembentukannya biasanya diserahkan sepenuhnya kepada presiden atau kepada menteri atau pejabat yang bertanggung jawab mengenai hal itu.²³ Bahkan banyak pula badan-badan, dewan, atau komisi yang sama sekali belum diatur di dalam undang-undang, tetapi dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya. Kadang, lembaga-lembaga negara yang dimaksud dibentuk berdasarkan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau bahkan hanya didasarkan atas beleid presiden.

Jika dijabarkan, lembaga-lembaga tersebut adalah sebagai berikut:²⁴

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a. Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);

22 Ibid hlm 43-45

23 Ibid hlm 217

24 Ibid hlm 24

- e. Mahkamah Konstitusi (MK);
 - f. Mahkamah Agung (MA);
 - g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
2. Lembaga Negara dan Komisi - Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
- a. Komisi Yudisial (KY);
 - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
 - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
 - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
 - h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.
3. Lembaga - Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang - undang, seperti:
- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);

4. Lembaga-lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
 - a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - b. Komisi Pendidikan Nasional;
 - c. Dewan Pertahanan Nasional;
 - d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - i. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
5. Lembaga - lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
 - a. Menteri dan Kementerian Negara;
 - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
 - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - e. Komisi Kepolisian;
 - f. Komisi Kejaksaan.
6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
 - a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);

- d. BHMN Perguruan Tinggi;
- e. BHMN Rumah Sakit;
- f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KOR-PRI);
- g. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
- h. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

C. Sidang Tahunan MPR

Nomenklatur Sidang Tahunan tidak dapat diketemukan di dalam UUD NRI 1945. Sebab UUD NRI 1945 hanya menentukan limitasi paling sedikit sidang yang diselenggarakan oleh MPR, yakni sekali dalam lima tahun, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945 memuat aturan-aturan umum yang bersifat pokok dan sebagai norma tunggal mengenai sidang MPR.²⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 61 ayat (2) UU MD3 dan Pasal 66 ayat (2) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan MPR No. 1/2014) bahwa “Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5.” Hal itu bderarti terdapat beberapa jenis sidang sesuai dengan wewenang dan tugas MPR, yaitu:

1. Sidang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 3 ayat 1 UUD NRI 1945, Pasal 4 UU MD3);
2. Sidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum (Pasal 3 ayat 2 UUD NRI 1945, Pasal 4 UU MD3);
3. Sidang untuk memutuskan usul DPR untuk memberhentikan

²⁵ Taufiqurrohman Syahuri, 2004; Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor Selatan, hlm. 39.

Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 3 ayat 3 UUD NRI 1945, Pasal 4 UU MD3);

4. Sidang untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf d UU MD3;
5. Sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf e UU MD3;
6. Sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sesuai dengan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 huruf f UU MD3;
7. Sidang untuk memasyarakatkan ketetapan MPR (Pasal 5 huruf a UU MD3);
8. Sidang untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika (Pasal 5 huruf b UU MD3);
9. Sidang untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya (Pasal 5 huruf c UU MD3); dan
10. Sidang untuk menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 5 huruf d UU MD3).

Selanjutnya jika merujuk pada ketentuan Pasal 66 ayat (3), (4), dan (5) Peraturan MPR No. 1/2014 maka terdapat Sidang Paripurna dan sidang tahunan. Sidang Paripurna ada dua jenis yaitu Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan dan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR. Sidang tahunan MPR diselenggarakan dalam

rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.

Berdasarkan Pasal 155 Peraturan MPR No. 1/2014, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga negara yang dimaksud meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Sidang tahunan dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden. sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

Partisipasi publik dalam pengawasan, pengendalian dan pertanggungjawaban tersebut dapat dilembagakan melalui penyelenggaraan sidang tahunan MPR. Dalam forum tersebut lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja selama setahun pelaksanaan tugas dan wewenang. Melalui mekanisme tersebut publik dapat mengetahui bagaimana kinerja dari masing-masing lembaga negara dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dalam hal ini kedudukan MPR tetap sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya, namun sebagai representasi seluruh rakyat – penjelmaan seluruh rakyat dalam kapasitas sebagai pengintegrasikan bangsa dan negara.

BAB III

METODE PENULISAN

Menurut Bruce dan Ruth Talbot-Stokes, penelitian hukum terjadi ketika seseorang memperkenalkan suatu permasalahan hukum atau isu hukum tertentu dan ketika seseorang itu memberikan pendapatnya. Penelitian hukum pada umumnya melibatkan kegiatan menganalisis fakta, mengidentifikasi isu yang relevan dan menemukan bahan – bahan yang bersifat autoritatif untuk mendukung pendapatnya. Bahan–bahan hukum autoritatif meliputi putusan hakim dan peraturan perundang-undangan.²⁶ Dari adanya permasalahan tersebut maka tertuang sebuah ide untuk melakukan sebuah penelitian.

Karya tulis ilmiah ini disusun dengan mempelajari gejala hukum yang diperoleh melalui:

A. Jenis Penelitian

Berdasarkan sifatnya, penelitian karya tulis ilmiah ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal terdiri dari:²⁷

1. Inventarisasi Hukum Positif;
2. Menemukan Asas dan Doktrin Hukum;
3. Menemukan Hukum Untuk Suatu Perkara *In Concreto*;
4. Penelitian Terhadap Sistematika Hukum;
5. Penelitian Terhadap Taraf Sinkronisasi;
6. Penelitian Perbandingan Hukum;
7. Penelitian Sejarah Hukum.

26 Dyah Ohtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm.2.

27 Taufik H Simatupang, 2011, “Pemihakan dan Pemilihan Atas Penelitian Hukum Doktrinal dan Non Doktrinal”, *Jurnal Forum Ilmiah*, Volume 8 Nomer 1, Januari, hlm.3.

Tulisan ini juga berorientasi pada *problem solution*²⁸ dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

Pendekatan undang-undang (*statue approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan hukum yang sedang dihadapi. Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji instrumen dan ketentuan hukum positif yang berlaku di Indonesia terkait penegakan hukum persaingan usaha, termasuk mengkritisi peraturan yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha.

Pendekatan kasus (*case approach*), merupakan pendekatan yang dilakukan dengan melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dihadapi. Dimulai dengan memperhatikan kasus yang terkait dengan penerapan kebijakan hukum persaingan usaha.

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum hingga ditemukan suatu upaya pembenahan dan pendekatan baru untuk menanggulangi permasalahan yang ada. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.

B. Jenis Data

Penulisan karya tulis ini menggunakan jenis bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang tertulis dan putusan – putusan hakim yang

28 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986) hlm.10.

dijadikan sebagai dasar memutus perkara yang sejenisnya atau dapat disebut yurisprudensi. Sedangkan bahan hukum sekunder berasal dari penjelasan peraturan perundang-undangan itu sendiri yang diperoleh dari berbagai bahan bacaan, jurnal hukum, dan pernyataan-pernyataan dari para praktisi hukum mengenai hal yang sedang dibahas dalam penulisan karya tulis ini.

1. Bahan hukum primer dari penulisan karya tulis ini terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - c. UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - d. 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
 - e. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib
2. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan karya tulis ini berasal dari literatur kepustakaan terkait yang membahas mengenai Hukum Tata Negara
3. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum

yang diperoleh dari penjelasan ataupun pernyataan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

C. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh kemudian diolah dengan menggunakan metode kualitatif. Dengan relevansi atas ketepatan pemahaman dan ketepatan penjabaran,²⁹ lewat penafsiran gramatikal dan penafsiran sosiologis. Penafsiran gramatikal adalah penafsiran menurut tata bahasa atau kata-kata di dalam undang-undang tersebut, sementara penafsiran sosiologis adalah penafsiran yang disesuaikan dengan keadaan dalam masyarakat. Dari dua penafsiran tersebut kemudian dirangkaikan sehingga mendapat kejelasan masalah dan gagasan baru.

D. Teknik Analisa Data

Analisis data yang dilakukan setelah memperoleh data sebagaimana disebutkan di atas adalah analisis deskriptif-analitis. Dalam menyusun dan menganalisis data yang diperoleh, digunakan cara penalaran deduktif (*deductive reasoning*). Penalaran yang digunakan dimaksudkan untuk mengumpulkan fakta-fakta yang didapat guna membuat kesimpulan.³⁰ Konsep dari analisis ini adalah dengan melakukan verifikasi atas berbagai jenis data yang diperoleh, dalam berbagai bahan hukum, baik primer, sekunder maupun tersier sebagaimana tercantum di atas. Setelah itu, dilakukan pengkajian atas undang-undang yang sifatnya umum dan universal dalam berbagai masalah yang bersifat khusus lewat cara berpikir dari pernyataan yang bersifat umum menuju pernyataan yang bersifat lebih khusus (*spesifik*)

29 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2005), hlm. 141.

30 Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm.7.

mendasarkan pada aturan-aturan logika yang diterima.³¹ Hasil dari analisis kemudian disusun secara sistematis menjadi kesimpulan dan saran.

E. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir adalah penjelasan sementara mengenai gejala dari objek permasalahan yang dikaji. Kerangka berpikir berusaha menghubungkan keterkaitan antara masalah yang dikaji dengan relevansi teori yang ada dalam hal ini penerapan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait. Dalam mengkaji mengenai pelaksanaan sidang tahunan MPR saat ini, penulis akan menelaah aturan normatif melalui peraturan perundang-undangan dan hukum kebiasaan mengenai penyampaian laporan kinerja lembaga tinggi negara untuk selanjutnya dianalisis dengan teknik deskriptif-analitis yang diharapkan akan memberikan gambaran yang jelas dan konkrit mengenai pelaksanaan laporan kinerja lembaga tinggi negara dalam sidang tahunan MPR.

Untuk mengetahui efektifitas pelaksanaan laporan kinerja lembaga tinggi negara dalam sidang tahunan MPR, penulis akan menganalisa melalui studi komparasi terkait praktek di negara lain untuk selanjutnya memformulasikan peraturan yang dinilai tepat dalam mengimplementasikan prinsip akuntabilitas publik dalam pelaksanaan laporan kinerja lembaga tinggi negara dalam sidang tahunan MPR. Hal ini pula akan didukung teori hukum kebijakan partisipatif. Sehingga hasil analisis tersebut dapat memberikan rumusan yang dinilai tepat dalam mereformulasikan kebijakan dan peraturan perundang-undangan sebagai wujud implementasi prinsip akuntabilitas publik dalam pelaksanaan laporan kinerja lembaga tinggi negara di sidang tahunan MPR.

31 Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hlm 52.

BAB IV PEMBAHASAN

A. Reprerentasi Akuntabilitas Publik Lembaga Tinggi Negara Dalam Laporan Kinerja Pelaksanaan Tugas Melalui Sidang Tahunan MPR Saat Ini

Pada awalnya Sidang Tahunan MPR dimaksudkan untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Kala itu, Sidang Tahunan MPR disesuaikan dengan konstitusi pra reformasi, yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dan presiden sebagai mandataris MPR. Hal ini menjadikan Sidang Tahunan MPR sebagai sidang penting bagi MPR. Namun, pasca reformasi, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR. Baik MPR maupun presiden merupakan mandataris dari rakyat. Dengan penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR setiap tahunnya, Sidang Tahunan MPR menjadi kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

Penyelenggaraan sidang tahunan dilakukan agar sesuai dengan konstruksi ketatanegaraan berdasarkan UUD NRI 1945 pasca perubahan yang tidak lagi secara vertikal dan hierarkis terhadap MPR sebagai lembaga tertinggi, namun terdistribusi secara horizontal dan fungsional dengan kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara yang sederajatnya. Oleh karenanya perlu adanya suatu forum terbuka agar rakyat dapat mengetahui kinerja dari lembaga-lembaga negara yang menjalankan kedaulatan rakyat.

Dasar konstitusional penyelenggaraan Sidang Tahunan termaktub pada Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.” Redaksional dalam rumusan ayat tersebut berimplikasi pada tidak wajibnya Sidang Tahunan digelar setiap tahun.

Konstitusi hanya memberikan batas minimal, yakni satu kali dalam lima tahun.

Tidak wajibnya penyelenggaraan Sidang Tahunan pada setiap tahunnya sebagaimana ditentukan oleh Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi sebab absennya Sidang Tahunan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Setelah SBY digantikan, selama pemerintahan Joko Widodo, penyelenggaraan Sidang Tahunan kembali dihidupkan, terhitung sejak tahun 2015 hingga 2019. Namun, pelaksanaan sidang tahunan hanya dijadikan sebagai ajang untuk penyampaian kinerja lembaga negara yang penyampaian laporannya diwakili oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sidang Tahunan merupakan konvensi ketatanegaraan. Yang dimaksud dengan konvensi ketatanegaraan adalah hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara di dalam masyarakat.³² Sekretaris Jenderal MPR Ma'ruf Cahyono menjelaskan disepakatinya Sidang Tahunan oleh MPR tersebut merupakan bentuk respons MPR terhadap aspirasi masyarakat. MPR menjaring aspirasi dari berbagai kalangan masyarakat, termasuk akademisi kampus berbagai perguruan tinggi di Indonesia, yang kemudian dituangkan dalam Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Periode 2009—2014. Satu di antara tujuh rekomendasi yang diformulasikan berdasarkan aspirasi masyarakat adalah mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diamanatkan oleh konstitusi.³³

Jika melihat praktik penyelenggaraannya, pada Sidang Tahunan yang dilaksanakan kini hanya Presiden yang memberikan laporan.³⁴ Pelaksanaan Sidang Tahunan diatur

32 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, (Depok: Kanisius, 2007), hlm. 50.

33 Mega Putra Ratya, "Sidang Tahunan MPR Sudah Jadi Konvensi Ketatanegaraan," <https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan> diakses 26 Agustus 2019.

34 Untuk melihat transkrip pidato Presiden, lihat

1. Sidang Tahunan MPR Tahun 2015 di <https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik->

dalam dua pasal pada Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR, yakni Pasal 66 dan Pasal 155. Berikut adalah bunyi kedua pasal tersebut:

Pasal 66

- (1) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
- (2) MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.
- (3) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan.
- (4) MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.
- (5) MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR.

Pasal 115

- (1) Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam

[indonesia-di-depan-sidang-tahunan-mpr-ri-tahun-2015-jakarta-14-agustus-2015/](https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-mpr-ri-tahun-2015-jakarta-14-agustus-2015/);

2. Sidang Tahunan MPR Tahun 2016 <https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-tahun-2016/>;

3. Sidang Tahunan MPR Tahun 2017 di <https://setkab.go.id/transkip-pidato-kenegaraan-presiden-republik-indonesia-dalam-rangka-hari-ulang-tahun-ke-72-kemerdekaan-republik-indonesia-tahun-2017-pada-sidang-bersama-dpr-ri-dan-dpd-ri-16-agustus-2017-di-gedung-dp/>; dan

4. Sidang Tahunan MPR Tahun 2018 di <https://tirto.id/naskah-lengkap-pidato-presiden-jokowi-di-sidang-tahunan-mpr-ri-2018-cSSs>

5. Sidang Tahunan MPR Tahun 2019 di <https://news.detik.com/berita/d-4667890/ini-pidato-lengkap-jokowi-di-sidang-tahunan-mpr-2019>

rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- (2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
- (3) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.

Redaksional Pasal 66 ayat (4) dan Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 sejalan dengan bunyi Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni bahwa MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara dalam menyampaikan laporan kinerja. Namun, kata “dapat” menjadi permasalahan karena muncul banyak penafsiran mengenai sidang tahunan tidak bersifat wajib dan tidak dijabarkan lembaga-lembaga mana sajakah yang terikat, serta apakah sidang itu sendiri sebaiknya dilaksanakan.

Memurut Wiji Suwaino dalam bukunya “Organisasi Informasi” menyebutkan, bahwa dengan adanya sebuah penyampaian informasi secara langsung menimbulkan seseorang dapat melakukan penilaian terhadap apa yang telah dilaksanakan atau dikerjakan. Hal ini sesungguhnya menjadi sebuah urgensi untuk menghidupkan Sidang Tahunan MPR dengan dilaksanakan secara wajib setiap tahunnya di Indonesia dan diikuti oleh setiap lembaga tinggi negara. Bahkan, perihal pentingnya diadakan sidang tahunan MPR telah dikemukakan sendiri oleh Ketua Fraksi PKB MPR-RI, Lukman Edy, yang mengatakan bahwa publik

hampir tidak mengetahui kinerja setiap lembaga negara, kecuali Presiden. Jenedri M Gaffar dalam Jurnal Gagasan Hukum berjudul “Sidang Tahunan MPR” menyebutkan bahwa Sidang Tahunan MPR merupakan kreasi ketatanegaraan sebagai upaya untuk menciptakan ketatanegaraan menjadi lebih baik, dengan lembaga negara diberikan kesempatan untuk menyampaikan laporan kinerja secara langsung kepada masyarakat.

Sesungguhnya, pada pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Hal ini menjadi sebuah konsekuensi bahwa sejatinya setiap lembaga negara yang bekerja adalah membawa kepentingan dari rakyat itu sendiri, dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara tertinggi tentu saja dapat melakukan penilaian dan mengetahui secara langsung mengenai kinerja setiap lembaga-lembaga negara tersebut. Indonesia sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat harus melibatkan rakyat dalam setiap keputusan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat tersebut. Permasalahan yang dihadapi masyarakat, jika menilik pidato Presiden Joko Widodo pada kelima Sidang Tahunan MPR yang diselenggarakan sejak 2015 hingga 2019, tampak jelas bahwa laporan yang diberikan sangat singkat dan tidak komprehensif. Sebagai akibatnya, masyarakat tidak dapat mengetahui secara holistik pencapaian dan evaluasi bagi lembaga-lembaga tinggi negara yang bersangkutan.

Dari penjelasan diatas, sehingga menimbulkan adanya beberapa hal yang menjadi pertimbangan bahwa penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR menjadi sebuah urgensi:

1. Transparansi Pelaksanaan Kinerja

Dengan adanya Sidang Tahunan MPR merupakan sebuah momentum setiap lembaga negara untuk

menyampaikan kinerjanya secara langsung kepada masyarakat. Terkhusus kepada pencapaian yang telah dilakukan, dan hal-hal apa saja yang tidak atau belum dilakukan dalam pelaksanaan kinerja yang dilakukan lembaga-lembaga negara tersebut, termasuk mengenai kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kinerja yang dilakukan. Sidang Tahunan merupakan forum yang tepat bagi lembaga-lembaga negara untuk melaporkan pelaksanaan kinerja kepada lembaga-lembaga tinggi negara serta masyarakat.

2. Forum Komunikasi Politik

Menurut Janedjri M. Gaffar, Sekretaris Jenderal MK pada tahun 2014—2015, Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan baru harus didayagunakan bagi kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dan sekaligus peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik. Hal ini setidaknya bergantung kepada tiga faktor utama.

Pertama, adalah substansi pidato laporan kinerja sudah seharusnya menyampaikan kinerja pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga-lembaga tinggi negara disertai dengan permasalahan dan tantangan yang dihadapi oleh setiap lembaga tinggi negara.

Kedua, setelah disampaikan dalam forum Sidang Tahunan MPR tidak dengan sendirinya laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara sampai kepada rakyat. Karena itu, diperlukan peran media massa secara aktif dan proaktif mengangkat hal-hal penting dan menarik untuk disajikan kepada masyarakat sehingga laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dapat dibaca secara kritis oleh masyarakat.

Ketiga, respons masyarakat yang dapat diwakili oleh kelompok-kelompok kritis harus diberi tempat oleh media dan diperhatikan oleh setiap lembaga tinggi

negara untuk perbaikan dan peningkatan kinerja. Karena itu, yang amat penting bagi lembaga tinggi negara bukan hanya menyiapkan naskah pidato laporan kinerja sebaik-baiknya, tetapi juga mencermati dan menyerap umpan balik kritis dari masyarakat.

Hanya dengan demikian forum Sidang Tahunan MPR benar-benar memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas demokrasi, sekaligus menjadi dasar untuk mempertahankan Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan di tahun-tahun selanjutnya.³⁵

B. Mekanisme Laporan Kinerja Lembaga Tinggi Negara Dalam Sidang Tahunan MPR yang Memberikan Wujud Akuntabilitas dan Partisipatif Terhadap Publik

Dalam rangka memperkuat kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka sidang tahunan perlu menjadi suatu agenda wajib setiap tahunnya. Gagasan penyelenggaraan Sidang Tahunan secara wajib setiap tahunnya, akan terwujud dengan pertama-tama mengubah dasar konstitusional Sidang Tahunan dalam UUD NRI 1945. Amandemen kelima UUD NRI 1945, tepatnya pada Pasal 3 dengan menambahkan ayat (4), akan mengharuskan MPR untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR satu tahun sekali. Dengan demikian, peraturan turunan terkait Sidang Tahunan akan dilandasi kewajiban yang diamanahkan oleh konstitusi.

35 Janedri M. Gaffar, "Sidang Tahunan MPR 2015," <https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322> diakses 26 Agustus 2019.

Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945	Pasal 3 Amandemen UUD NRI Tahun 1945
<p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.</p>	<p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.</p> <p>(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan untuk mendengarkan laporan kinerja Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p>

Di samping landasan konstitusional, Sidang Tahunan juga memerlukan pengaturan turunannya. Saat ini, Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 merupakan satu-satunya peraturan yang mengatur mengenai Sidang Tahunan di samping UUD NRI Tahun 1945. Dengan amandemen kelima, Sidang Tahunan menjadi amanat konstitusi yang memiliki fungsi yang strategis dalam memfasilitasi laporan kinerja lembaga tinggi negara. Oleh karena itu, sudah seharusnya Sidang Tahunan memiliki dasar hukum yang lebih kuat.

Sidang tahunan ini bertujuan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar secara maksimal

dan terpadu. Sidang tahunan yang diadakan oleh MPR merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan rasa kepercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, hal ini karena sidang tahunan mencerminkan prinsip dari *good governance* atau tata pemerintahan yang baik yaitu prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara.

Dalam Sidang Tahunan MPR, terdapat dua agenda Sidang Tahunan, yakni penyampaian laporan kinerja lembaga negara dan pidato penyampaian rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara. Pidato penyampaian rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara telah menjadi bagian dari agenda sidang tahunan.³⁶ Sementara itu, lembaga negara yang dimaksud di sini adalah lembaga negara yang juga disebut sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga tinggi negara merupakan organ lapis pertama yang terdiri dari

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah;
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
5. Mahkamah Konstitusi;
6. Mahkamah Agung;
7. Komisi Yudisial; dan
8. Badan Pemeriksa Keuangan.³⁷

Kedelapan lembaga tinggi negara tersebut akan disebutkan secara tegas dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan Tata Tertib MPR. Dalam Sidang Tahunan, masing-

36 Elza Astari Retaduari, "Sidang Tahunan MPR-DPR-DPD Digelar, Jokowi Pidato 3 Kali," <https://news.detik.com/berita/d-3601408/sidang-tahunan-mpr-dpr-dpd-digelar-jokowi-pidato-3-kali> diakses 28 Agustus 2019.

37 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet. 2, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 105.

masing ketua lembaga tinggi negara tersebut menyampaikan laporan kinerjanya selama satu tahun.

Laporan kinerja lembaga tinggi negara mengandung setidaknya lima hal:

1. Capaian kinerja tahun berjalan, berupa deskripsi mengenai peningkatan atau kemajuan kinerja berbasis hasil;
2. Perbandingan capaian dengan tahun sebelumnya;
3. Realisasi anggaran;
4. Hambatan; dan
5. Rekomendasi

Hadirnya seluruh lembaga tinggi negara yang berasal dari seluruh cabang kekuasaan negara untuk mendengarkan laporan kinerjanya masing-masing akan mempermudah sinergi dari keseluruhan lembaga tinggi negara tersebut. Lebih lanjut, mekanisme ini akan mewujudkan transparansi bagi masyarakat untuk mengetahui kinerja seluruh lembaga tinggi negara. Presiden sebagai salah satu lembaga tinggi negara akan melaporkan kinerjanya secara umum selama satu tahun, termasuk Rencana Kerja Pemerintah. Laporan kinerja Presiden akan memuat informasi mengenai pelaksanaan Rencana Kerja Pemerintah selama satu tahun sebelumnya.

Dengan perubahan ini, agenda Sidang Tahunan menjadi lebih substantif. Sebagaimana telah menjadi praktik selama ini elemen masyarakat dapat menyaksikan Sidang Tahunan. Masyarakat Indonesia secara keseluruhan dapat menyaksikan siaran langsung Sidang Tahunan melalui media sosial, seperti Facebook, Youtube, Instagram, dan TV Parlemen. Pada Sidang Tahunan 2018, masyarakat dari berbagai profesi, seperti guru, motivator KB, penyuluh pertanian, bidan, sukarelawan bencana, kelompok sadar wisata, dan profesi lainnya yang datang dari berbagai daerah dengan koordinasi kementerian terkait dapat menyaksikan

siaran langsung Sidang Tahunan lewat layar lebar.³⁸

Animo masyarakat terhadap Sidang Tahunan 2018 cukup tinggi. Setelah menyaksikan Sidang Tahunan 2018, beberapa orang yang diwawancarai media, jppncom, memberikan tanggapan. Henocho Nico Kmur, relawan bencana dari Papua, mengharapkan bahwa meskipun pembangunan di provinsinya telah membawa perubahan, lapangan kerja di Papua terwujud. Seorang guru bidang pendidikan khusus dari Manado, Ronny Sumendaf, menginginkan guru pendidikan khusus di daerah diangkat menjadi pegawai negeri. Muhibuddin, Ketua Pusat Pelatihan Pertanian dan Pedesaan Swadaya, mengungkapkan anggaran pertanian masih kurang.³⁹

Sidang Tahunan diharapkan tidak hanya menciptakan harmonisasi antarlembaga negara dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sesuai amanat konstitusi, tetapi juga sinergi antara lembaga negara dengan masyarakat. Sidang Tahunan 2018 membuktikan bahwa masyarakat antusias saat dilibatkan dalam Sidang Tahunan. Umpan balik dari masyarakat yang menyaksikan agenda Sidang Tahunan merupakan bagian dari partisipasi publik yang harus diakomodasi dengan baik.

Dalam mengkonkretisasi akomodasi umpan balik dari masyarakat, penulis memandang partisipasi publik dapat memberikan saran/rekomendasi yang jelas yang dapat ditampung oleh Panitia *Ad Hoc*. Dimana, tugas Panitia *Ad Hoc* adalah memberikan rekomendasi kepada setiap lembaga tinggi negara yang melaporkan kinerjanya pada Sidang Tahunan MPR dalam bentuk kajian yang diserahkan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dan dapat dijadikan pedoman dalam melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga-lembaga negara tersebut pada satu tahun ke depan. Dalam membuat rekomendasi tersebut, Panitia *Ad*

38 Boy, "Senang dan Bangga Bisa Saksikan Langsung Sidang Tahunan MPR," <https://www.jpnn.com/news/senang-dan-bangga-bisa-saksikan-langsung-sidang-tahunan-mpr> diakses 29 Agustus 2019.

39 *Ibid.*

Hoc akan mempertimbangan umpan balik masyarakat, yang mana masyarakat dapat melakukan pengaduan tentang saran/rekomendasi maupun kritik terhadap lembaga-lembaga negara yang melaporkan kinerjanya tersebut dalam Sidang Tahunan MPR. Sehingga, diharapkan dari Sidang Tahunan MPR setiap pembangunan dalam rangka penyelenggaraan negara sesuai dengan kehendak dan cita-cita yang diharapkan oleh rakyat Indonesia.



Sesungguhnya, jika kita melihat komparasi Sidang Tahunan MPR di luar negeri, Di Amerika Serikat, terdapat forum bagi Presiden untuk berkomunikasi dengan Kongres dan negara di mana kepala eksekutif memberikan laporan asesmen atas kondisi negara, rekomendasi atas program legislatif di sesi Kongres selanjutnya, dan rencana masa depan.⁴⁰ Forum ini disebut dengan *State of the Union*, sering disingkat sebagai SOTU, dan merupakan ekuivalen dari Sidang Tahunan di Amerika Serikat.

Secara historis, Presiden George Washington-lah yang pertama kali menyampaikan *State of the Union* di hadapan Kongres, yakni pada 8 Januari 1790. Saat itu, nama yang digunakan bukan *State of the Union*, tetapi *Annual Message*. Tradisi ini berasal dari praktik di Inggris untuk memberikan *speech from the throne* di hadapan rapat baru Parlemen.⁴¹ Pada *Annual Message*-nya yang kedua, George Washington menyatakan akan memberikan pidato secara berkala pada Kongres dan, dengan demikian, ia menciptakan preseden.⁴²

40 Maria Kreiser dan Michael Greene, "History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions," *Congressional Research Service Report*, hlm. 1.

41 Arthur M. Schlesinger, "Introduction," *The State of the Union Messages of the President 1790—1966*, vol. 1, 1966, hlm. Xiii.

42 Gerhard Peters dan John T. Woolley, "Introduction," *The State of the Union Address:*

Hingga Amandemen Kedua Puluh disahkan pada 1933, *State of the Union* disampaikan di awal rapat Kongres. Sejak 1934, *State of the Union* disampaikan pada beberapa rentang waktu di antara bulan Januari dan Februari. Hal ini dikarenakan memang tidak ditentukan secara tegas waktu *State of the Union* harus disampaikan oleh Presiden dalam kerangka hukum Amerika Serikat. Dasar konstitusional *State of the Union* terdapat ada *Article II, Section 3, clause 1* dalam Konstitusi Amerika Serikat yang hanya menyebutkan:

*the President shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient.*⁴³

Pidato tahunan tersebut disampaikan di *Senate chamber* – di New York dan Philadelphia – hingga tahun 1800.⁴⁴ Hingga saat ini, *State of the Union* disampaikan di *House of Representatives chamber* dalam *joint session House of Representatives* dan *Senate* dalam Kongres. Di Amerika Serikat, setelah Presiden menyampaikan pidato *State of the Union*, oposisi akan memberikan tanggapan yang disebut sebagai *Opposition Response*. Hal ini pertama kali dilakukan oleh *Senator Everett Dirksen* dan *Representative Gerald Ford* yang memberikan respons dari Republikan terhadap pesan yang disampaikan Presiden Lyndon Johnson. Format isi *Opposition Response* bervariasi, tetapi umumnya disampaikan oleh satu atau beberapa pimpinan partai (hampir selalu *Senator, Representatives, atau state governors*).⁴⁵

Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush, hlm. 2.

43 Maria Kreiser dan Michael Greene, “*History, Evolution, and Practices of the President’s State of the Union Address: Frequently Asked Questions*,” hlm. 1.

44 U.S. Senate Historical Office, “*The Senate Moves to Washington November 17, 1900*,” https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Senate_Moves_to_Washington.htm diakses 27 Agustus 2019.

45 United States House of Representatives, “*Televised Opposition Responses to the President’s Message*,” <https://history.house.gov/Institution/SOTU/Opposition-Speeches/> diakses 27 Agustus 2019.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Penyelenggaraan sidang tahunan dilakukan agar sesuai dengan konstruksi ketatanegaraan berdasarkan UUD NRI 1945 pasca perubahan yang tidak lagi secara vertikal dan hierarkis terhadap MPR sebagai lembaga tertinggi, namun terdistribusi secara horizontal dan fungsional dengan kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara yang sederajatnya. Jika melihat praktik penyelenggaraannya, pada Sidang Tahunan yang dilaksanakan kini hanya Presiden yang memberikan laporan. Presiden menyampaikan hasil kinerja pelaksanaan tugas delapan lembaga tinggi negara yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial secara sekaligus dalam satu pidato. Tampak jelas bahwa laporan yang diberikan sangat singkat dan tidak komprehensif. Terkhusus kepada pencapaian yang telah dilakukan, dan hal-hal apa saja yang tidak atau belum dilakukan dalam pelaksanaan kinerja yang dilakukan lembaga-lembaga negara tersebut, termasuk mengenai kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kinerja yang dilakukan. Sebagai akibatnya, masyarakat tidak dapat mengetahui secara holistik pencapaian dan evaluasi bagi lembaga-lembaga tinggi negara yang bersangkutan.

Dalam rangka memperkuat kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka sidang tahunan perlu menjadi suatu agenda wajib setiap tahunnya. Gagasan penyelenggaraan Sidang Tahunan secara wajib setiap tahunnya, akan terwujud dengan pertama-tama mengubah dasar konstitusional Sidang Tahunan dalam UUD NRI 1945. Amandemen kelima UUD NRI 1945, tepatnya pada Pasal 3 dengan menambahkan ayat (4), akan mengharuskan MPR untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR satu tahun

sekali untuk mendengarkan laporan kinerja Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, peraturan turunan terkait Sidang Tahunan akan dilandasi kewajiban yang diamanahkan oleh konstitusi. Dalam Sidang Tahunan MPR, masing-masing ketua lembaga tinggi negara tersebut menyampaikan laporan kerjanya selama satu tahun yang mengandung setidaknya lima hal yaitu capaian kinerja tahun berjalan, berupa deskripsi mengenai peningkatan atau kemajuan kinerja berbasis hasil; Perbandingan capaian dengan tahun sebelumnya; Realisasi anggaran; Hambatan; dan Rekomendasi. Partisipasi publik dapat diakomodir oleh Panitia Ad Hoc yang bertugas memberikan rekomendasi kepada setiap lembaga tinggi negara yang melaporkan kerjanya pada Sidang Tahunan MPR dalam bentuk kajian yang diserahkan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dan dapat dijadikan pedoman dalam melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga-lembaga negara tersebut pada satu tahun ke depan. Dalam membuat rekomendasi tersebut, Panitia Ad Hoc akan mempertimbangan umpan balik masyarakat, yang mana masyarakat dapat melakukan pengaduan tentang saran/rekomendasi maupun kritik terhadap lembaga-lembaga negara yang melaporkan kerjanya tersebut dalam Sidang Tahunan MPR. Sehingga, diharapkan dari Sidang Tahunan MPR setiap pembangunan dalam rangka penyelenggaraan negara sesuai dengan kehendak dan cita-cita yang diharapkan oleh rakyat Indonesia.

B. Saran

1. Amandemen kelima UUD NRI 1945, tepatnya pada Pasal 3 dengan menambahkan ayat (4), akan mengharuskan MPR untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan

MPR satu tahun sekali untuk mendengarkan laporan kinerja Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan dibawahnya untuk mengakomodir ketentuan tersebut.

2. Mengubah Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR dengan menambahkan ketentuan dalam Sidang Tahunan MPR yaitu masing-masing ketua lembaga tinggi negara tersebut menyampaikan laporan kinerjanya selama satu tahun yang mengandung setidaknya lima hal yaitu capaian kinerja tahun berjalan, berupa deskripsi mengenai peningkatan atau kemajuan kinerja berbasis hasil; Perbandingan capaian dengan tahun sebelumnya; Realisasi anggaran; Hambatan; dan Rekomendasi. Ditambahkan pula ketentuan teknis pembentukan Panitia AdHoc yang bertugas memberikan rekomendasi kepada setiap lembaga tinggi negara yang melaporkan kinerjanya pada Sidang Tahunan MPR dalam bentuk kajian yang diserahkan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dengan mengakomodir dan mempertimbangan partisipasi publik tentang saran/rekomendasi maupun kritik terhadap lembaga-lembaga negara yang melaporkan kinerjanya tersebut dalam Sidang Tahunan MPR.

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

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

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

BUKU

Arifin, Firmansyah dkk. 2005. Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara, cet. 1, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN)

Asshiddiqie, Jimly. 2004. Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Konstitusi Press, 2004

_____, 2010. Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen, Jakarta: Sinar Grafika

- Djalil, Rizal. 2014. Akuntabilitas keuangan daerah: implementasi pasca reformasi, RM Books.
- Farida Indrati S, Maria. 2007. Ilmu Perundang-undangan, Depok: Kanisius
- Frederickson and Smith, K. 2004. Public Administration Theory Primer. USA. Kumarin Press.
- Jimly, Taufiqurrohman. 2004. Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Bogor Selatan
- Mardiasmo. 2002. Akuntansi Sektor Publik, Andi, Yogyakarta
- Ohtorina, Dyah Susanti dan A'an Efendi. 2013. Penelitian Hukum (Legal Research), Jakrta: Sinar Grafika.
- P, Krin. 2003. Indikator Dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi, Sekretariat Good Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1986. Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Press
- Termorshuizen, Marjanne. 2002. Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2, Jakarta: Djambatan
- Utomo, A. Himmawan. 2007. Konstitusi, Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran, Yogyakarta: Kanisius

JURNAL

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, cet. 2, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI

- Bovens, M. 2005. The Concept of Public Accountability. In E. Ferlie, L. Lynn Jr, & C. Pollit, The Oxford Handbook of Public Management (pp. 182-208). Oxford: The Oxford University
- H Simatupang, Taufik. 2011. Pemihakan dan Pemilihan Atas Penelitian Hukum Doktrinal dan Non Doktrinal, Jurnal Forum Ilmiah, Volume 8 Nomer 1
- Kreiser, Maria dan Michael Greene. History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions," Congressional Research Service Report.
- M. Schlesinger, Arthur. 1966. Introduction," The State of the Union Messages of the President 1790—1966, vol. 1.
- Nazirah, R. 2017. Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Hukum & Pembangunan 47, No. 1, Universitas Muhamadiyah Gresik.
- Peters, Gerhard dan John T. Woolley, "Introduction," The State of the Union Address: Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush
- UNDP. 1997. Governance for Sustainable Development.

INTERNET

- Stapenhurst, R., & O'Brien, M. (n.d). Retrieved 07 20, 2012, from <http://siteresources.worldbank.org> <http://siteresources.worldbank.org>
- Katadata.co.id dengan judul "Keterbukaan Data, Indonesia Masih Tertinggal", <https://katadata.co.id/infografik/2017/10/13/keterbukaan-data-indonesia-masih-tertinggal>
- Detik.com dengan judul "Rapor Akuntabilitas Kinerja 77

Lembaga yang Dinilai KemenPANRB” <https://news.detik.com/berita/d-3110018/ini-rapor-akuntabilitas-kinerja-77-lembaga-yang-dinilai-kemenpanrb>

Aji.or.id dengan judul “Mutu Layanan Akses Informasi Badan Publik Masih Merah” <https://aji.or.id/read/press-release/927/mutu-layanan-akses-informasi-badan-publik-masih-merah.html>

Mega Putra Ratya, “Sidang Tahunan MPR Sudah Jadi Konvensi Ketatanegaraan,” <https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan>

Sidang Tahunan MPR Tahun 2015 di <https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-mpr-ri-tahun-2015-jakarta-14-agustus-2015/>;

Sidang Tahunan MPR Tahun 2016 <https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-tahun-2016/>;

Sidang Tahunan MPR Tahun 2017 di <https://setkab.go.id/transkrip-pidato-kenegaraan-presiden-republik-indonesia-dalam-rangka-hari-ulang-tahun-ke-72-kemerdekaan-republik-indonesia-tahun-2017-pada-sidang-bersama-dpr-ri-dan-dpd-ri-16-agustus-2017-di-gedung-dp/>; dan

Sidang Tahunan MPR Tahun 2018 di <https://tirto.id/naskah-lengkap-pidato-presiden-jokowi-di-sidang-tahunan-mpr-ri-2018-cSSs>

Sidang Tahunan MPR Tahun 2019 di <https://news.detik.com/berita/d-4667890/ini-pidato-lengkap-jokowi-di-sidang-tahunan-mpr-2019>

M. Gaffar, Janedri. Sidang Tahunan MPR 2015, <https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322>

- Astari Retaduari, Elza. Sidang Tahunan MPR-DPR-DPD Digelar, Jokowi Pidato 3 Kali, <https://news.detik.com/berita/d-3601408/sidang-tahunan-mpr-dpr-dpd-digelar-jokowi-pidato-3-kali>
- Boy. Senang dan Bangga Bisa Saksikan Langsung Sidang Tahunan MPR. <https://www.jpnn.com/news/senang-dan-bangga-bisa-saksikan-langsung-sidang-tahunan-mpr>
- U.S. Senate Historical Office. The Senate Moves to Washington November 17, 1900. https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Senate_Moves_to_Washington.htm
- United States House of Representatives. Televised Opposition Responses to the President's Message. <https://history.house.gov/Institution/SOTU/Opposition-Speeches/>

REKONSTRUKSI KEKUASAAN KEHAKIMAN MELALUI KONSEP *ONE LEADER OF JUDICIARY*: UPAYA PENYELESAIAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG YANG BERSIFAT *A CONTRARIO*

Oleh:

Muslim W. R Hulumudi Dan Usman Rasyid

Abstrak

*Berdasarkan Preambule UUD NRI 1945 dalam alinea keempat bahwa negara membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kekuasaan pemerintahan terbagi atas tiga, eksekutif, legislatif dan yudikatif. UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan kewenangan terhadap keberadaan lembaga-lembaga negara tersebut termasuk dalam ranah yudikatif. Namun persoalan yang kini mencuat adalah pertentangan putusan-putusan yang dikeluarkan oleh lembaga negara fundamental dalam kekausaan kehakiman yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Putusan *a contrario* sangatlah berkaitan dan seolah saling mendelegitimasi putusan antar dua lembaga negara ini. Sehingga salah satu gagasan yang ditawarkan adalah melalui rekonstruksi kekuasaan kehakiman melalui konsep *One Leader of Judiciary*. Tulisan ini bertujuan untuk: **pertama**, menjelaskan faktor penyebab munculnya putusan yang bersifat *a contrario* antara MK dan MA, **kedua** menjelaskan bagaimana penerapan konsep *One Leader of Judiciary* sebagai upaya penyelesaian Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang bersifat *a contrario*.*

Kata Kunci: Rekonstruksi, Kekuasaan Kehakiman, MK dan MA.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara sering kali disebut sebagai bentuk manifestasi dari kehendak rakyat secara bersama-sama yang berkeinginan untuk melanjutkan kehidupan. Selama memiliki keinginan yang kuat dan persamaan kepentingan rakyat di atas sebuah kedaulatan negara, maka negara tersebut akan selalu menjadi patokan. Untuk membangun negara juga tidak luput dari persoalan identitas untuk memaksa agar negara selalu eksis.¹

Indonesia merupakan negara yang mengidentitaskan hukum sebagai panglima tertinggi, sehingga tujuan dari hukum dapat dikonsumsi oleh seluruh rakyat tanpa adanya perbedaan, yang dapat memberikan tujuan hukum itu sendiri, kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Sebagaimana yang kita ketahui secara eksplisit negara hukum Indonesia telah disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi sebagai lembaran suci ketatanegaraan merupakan dasar cita-cita yang menciptakan nafas kehidupan negara untuk menjalankan roda pemerintahan sudah semestinya mampu mengatur segala urusan ketatanegaraan di negeri ini. Menurut KC. Wheare konstitusi selain dapat dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga bisa dianggap sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan.² Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum (pemerintahan).³

1 Sobirin Malian, 2011, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 1

2 Dikutip dalam Sobirin Malian, *Ibid*, hlm 29-30

3 Dikutip dalam Sobirin Malian, *Ibid*, hlm. 10

Ada tiga unsur dari pemerintahan yaitu; (1) Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, (2) Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada

Kita bisa mengerucutkan bahwa negara yang baik merupakan negara yang berdasarkan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Namun, sebagian ilmu hukum mempunyai sifat yang berbeda karena berhubungan dengan beberapa masalah yang mempengaruhi hampir seluruh sistem hukum di suatu negara.

Menjalankan roda pemerintahan pada sebuah negara yang berdaulat berdasarkan konstitusi tentu harus melalui keberadaan lembaga-lembaga negara. Menurut George Jelinek, yang mengelompokkan lembaga negara berdasarkan sumber hukum yang membentuknya, istilah “sumber” mengacu kepada sumber kewenangan kelembagaannya yang dibentuk dengan UUD, undang-undang, atau peraturan-peraturan lainnya. Selain itu dapat kita bedakan keberadaan lembaga negara juga dibedakan berdasarkan fungsinya, maka dapat dibedakan atas dua bentuk, yakni lembaga negara utama atau primer disebut sebagai *Main State’s Organ*, dan lembaga negara sekunder atau penunjang disebut sebagai *Auxillary State’s Organ*.⁴

Proses perubahan UUD di Indonesia dalam perkembangan amandemen ketiga yang dilakukan secara addendum, salah satu implikasi yang ada melahirkan sebuah lembaga negara baru dalam ranah yudikatif selain Mahkamah Agung, dan badan peradilan di bawah lainnya, lembaga yang bertujuan untuk mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) dalam dinamika kehidupan bernegara yang kita kenal saat ini sebagai Mahkamah Konstitusi.

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 peradilan dalam konteks kekuasaan kehakiman yang merupakan *Main State’s Organ* (lembaga negara utama yang

ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi, (3) Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.

4 George Jellinek, *Algemene Staatslehre*, dikutip dalam Novendri M. Nggilu, 2014, *Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*, UII press, Yogyakarta, hlm. 56-57

bersifat fundamental) yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Perubahan UUD NRI 1945 Bab IX melahirkan lembaga baru dibidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana dalam pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut;⁵

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”

Pasal tersebut secara eksplisit menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dalam ketatanegaraan Indonesia berada pada ranah yudikatif yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Namun terdapat perbedaan di antara kedua lembaga tersebut.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada hakekatnya dan secara mendasar keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung bisa dikatakan sebagai pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih mengarah dan berperan sebagai lembaga pengadilan hukum (*court of law*).⁶ Namun, kedua lembaga ini merupakan lembaga negara yang kewenangannya diperintahkan langsung oleh konstitusi Indonesia.

Negara Indonesia, sebagai negara yang mengedepankan supremasi hukum dengan konstitusinya dan menempatkan *Main State`s Organ* dengan kewenangannya, maka berkaitan dengan kewenangan dari masing-masing lembaga negara utama

5 Lihat Perubahan UUD NRI 1945 Bab IX Kekuasaan Kehakiman; perubahan itu melahirkan dua lembaga baru dalam kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

6 Jimly Asshiddiqie, dikutip dalam Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 205

tersebut pada ranah yudikatif (MA dan MK), dalam pelaksanaan ketatanegaraan di Indonesia saat ini kasus yang melibatkan kedua lembaga negara itu menyeruak ke permukaan lautan isu yang sedang menghangat dalam ranah ketatanegaraan kita.

Mahkamah Konstitusi secara fungsional melaksanakan tugas menegakkan nilai-nilai konstitusionalitas UUD NRI 1945. Tentu putusan-putusan Mahkamah Konstitusi merupakan cerminan dari konstitusi yang sedang berlaku saat ini. Namun, pada faktanya banyak kasus tentang ketidak patuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, salah satu yang menjadi perhatian besar yaitu lembaga negara Mahkamah Agung yang sering tidak memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi hingga terjadi bentrok putusan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Berikut adalah contoh kasus adanya tindakan-tindakan Mahkamah Agung yang seolah-olah mengenyampingkan putusan Mahkamah Konstitusi, bahkan hingga pada putusan-putusan yang bersifat *a contrario* (bertentangan) antar kedua lembaga negara ini, di antaranya:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 terhadap perkara pengujian Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHP. Permohonan yang diajukan Antasari Azhar tersebut mempersoalkan Pasal 263 ayat (3) yang membatasi permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya bisa dilakukan satu kali. Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan amar putusan terhadap permohonan tersebut menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, oleh karenanya Pasal 268 ayat (3) tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam pelaksanaannya, MA memperlihatkan pembangkangannya dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2014 tentang pembatasan peninjauan kembali.⁷

7 M. Lutfi Chakim, "Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali

2. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2/PUU-V/2007, putusan MK tersebut menyatakan bahwa hukuman mati adalah konstitusional. Kemudian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diabaikan oleh Majelis Hakim yang menyidangkan perkara Peninjauan Kembali Hukuman Mati Hilary K. Chimezia dan Hengki Gunawan. Dalam Putusan Majelis Hakim PK Mahkamah Agung tersebut dinyatakan bahwa hukuman mati sangat bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 (setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya), serta melanggar Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Jo Pasal 4 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Intinya adalah putusan Peninjauan Kembali terhadap kasus Hilary K. Chimezia dan Hengki Gunawan sangat mengenyampingkan putusan Mahkamah Konstitusi.⁸
3. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 menegaskan bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sejak Pemilu 2019 dan setelahnya tidak boleh diisi oleh pengurus partai politik sebagaimana pokok permohonan pemohon (Mohammad Hafidz) yang dikabulkan seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi. Maka sejak saat itulah putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap dan mulai berlaku tanggal 23 Juli 2018. Tindak lanjut KPU atas putusan MK tersebut adalah membuat Peraturan KPU (PKPU) Nomor 26 Tahun 2018 pasal 60A yang memuat larangan pengurus partai politik atau terlebih dulu harus mengundurkan diri apabila ingin menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sampai satu hari sebelum batas waktu penetapan daftar calon tetap (DCT). Aturan KPU dibuat atas keputusan MK usai uji materi Pasal 128 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD NRI tahun 1945.

Pasca Putusan Mahkamah Konsitusi”, dikutip dalam Novendri M. Nggilu, “Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi” *Initiating Sanctions for the Acts of Constitution Disobedience Against the Decision of the Constitutional Court, Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 1, Maret 2019, hlm. 52-53

8 Fadjar Laksono Soeroso, dikutip dalam Novendri M. Nggilu, *Ibid*, hlm. 53

Dalam berita Tempo Kompas.co menjelaskan sudah ada 203 calon anggota DPD yang langsung mengundurkan diri atas putusan MK tersebut.⁹ Namun, salah satu pihak yang cukup menentang putusan MK adalah Oesman Sapta Odang yang sekaligus menjadi Ketua Umum Partai Hanura. Lantas menyertakan langkah OSO mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung terhadap Peraturan KPU (PKPU) Nomor 26 Tahun 2018 yang memuat larangan pengurus partai politik menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Agung memenangkan gugatan OSO melalui putusan MA Nomor 65 P/HUM/2018 dengan menyatakan ketentuan pasal 60A PKPU Nomor 26 Tahun 2018 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni pasal 5 huruf d dan pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Maka menyebabkan adanya dua putusan yang eksis yaitu putusan MK dan putusan MA.

Berdasarkan konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) MA memiliki fungsi sebagai lembaga negara pemutus perkara-perkara kasasi serta melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A), sedangkan MK menjalankan fungsi uji konstitusionalitas berkaitan dengan penegakkan konstitusi sebagai hukum dasar (Pasal 24C). Putusan Mahkamah Agung yang sering kali berbeda dengan putusan Mahkamah Konstitusi bisa berimplikasi menimbulkan kekacauan serta tidak mencerminkan kepastian hukum. Hal ini bisa berbahaya bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi setara, namun dari sisi kewenangan MK bertugas menguji undang-undang, sementara MA hanya memutus perundang-undangan di bawah undang-undang.

⁹ Kuswandi, 24 Januari 2019, Minus Oso, KPU Catat 203 Calon DPD Mundur dari Kepengurusan Parpol, <https://www.jawapos.com/nasional/pemilihan/24/01/2019/minus-oso-kpu-catat-203-calon-dpd-mundur-dari-kepengurusan-parpol/> (Dalam Berita Jawa Pos.com, Diakses 6 Agustus 2019 pukul 22.00 wita)

Melihat situasi dan kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini, penulis menilai permasalahan yang sering terjadi di antara lembaga negara MA dan MK merupakan sebuah masalah ketatanegaraan Indonesia yang perlu dikaji secara komprehensif, terutama dalam mencari solusi penyelesaiannya agar tidak terjadi kasus-kasus serupa. Fakta-fakta dan dinamika ketatanegaraan di atas sangatlah menarik untuk dikaji baik dari segi konseptual, teoritis, maupun yuridis sehingga mendorong penulis untuk meramu sebuah gagasan sebagai upaya mencari solusi melalui tulisan **“Rekonstruksi Kekuasaan Kehakiman Melalui Konsep *One Leader of Judiciary*: Upaya Penyelesaian Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang Bersifat *A Contrario*”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Apa faktor penyebab munculnya putusan yang bersifat *a contrario* antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung?
2. Bagaimana penerapan konsep *One Leader of Judiciary* sebagai upaya penyelesaian Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang bersifat *a contrario*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, rangkaian tujuan penulisan adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui faktor penyebab munculnya putusan yang bersifat *a contrario* antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.
2. Mengetahui penerapan konsep *One Leader of Judiciary*

sebagai upaya penyelesaian Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang bersifat *a contrario*.

1.4 Uraian Singkat Gagasan Kreatif

Lembaga negara yudikatif dibentuk untuk mewujudkan negara yang berkeadilan dan berkepastian hukum dalam penegakkan hukum dan selalu diupayakan menghindari benang kusut dalam penegakkan hukum itu sendiri (*due process of law*), maka hukum harus dijalankan sesuai dengan koridor yang telah ditentukan. Indonesia telah memilih berdasarkan konstitusinya lembaga negara yang menangani persoalan penegakkan keadilan berada pada ranah yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Selama ini gagasan yang berkembang dalam menyelesaikan putusan yang saling bentrok antara MA dan MK sering kali dikaitkan dengan *One Roof System* pengujian perundang-undangan atau pengujian perundang-undangan dilaksanakan satu atap pada Mahkamah Konstitusi saja. Oleh karena itu, maka penulis menggagas adanya konsep baru tanpa mereduksi kewenangan dari salah satu lembaga negara terkait pengujian perundang-undangan yakni melalui “**Rekonstruksi Kekuasaan Kehakiman Melalui Konsep *One Leader of Judiciary***” sebagai upaya penyelesaian putusan Mahkamah Konstitusi dan putusan Mahkamah Agung yang bersifat *a contrario*. Konsep ini merupakan pengembangan konsep sebelumnya dengan menempatkan satu ketua atau satu pimpinan saja diantara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi namun tetap mengedepankan independensi hakim dalam memutus perkara. Pertimbangan lain juga didasarkan secara sosiologis saat ini, banyaknya perkara *judicial review* yang masuk pada kedua lembaga negara tersebut seolah mematahkan konsep *One Roof System* yang hanya akan bertumpu pada satu lembaga saja dalam hal ini Mahkamah Konstitusi. Konsep *One Leader of Judiciary* muncul atas dasar evaluasi implementasi pelaksanaan UUD NRI 1945 (Bab IX) terkhusus dalam kewenangan MK dan MA dalam ranah kekuasaan kehakiman untuk melakukan

pengujian peraturan perundang-undangan dan kewenangan lainnya untuk menegakkan hukum dan keadilan.

1.5 Manfaat Penulisan

Melalui tulisan ini, diharapkan proses penanganan putusan yang bersifat *a contrario* antara MK dan MA dapat terwujud sehingga tidak menimbulkan kasus-kasus serupa yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum dan menimbulkan kekacauan implementasi hukum pada masyarakat. Adapun keberadaan dari tulisan ini semoga dapat turut menyumbangkan pemikiran kreatif untuk mencapai tujuan negara hukum yang pasti, adil dan bermanfaat.

1.6 Metode Studi Pustaka

Metode penulisan yang digunakan oleh penulis dalam menyusun karya tulis ilmiah ini adalah metode penulisan hukum normatif atau doktrinal, 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, dialog seminar dan lain sebagainya yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

BAB II TELAAH PUSTAKA

2.1 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 kepastian hukum untuk rakyatnya. Secara umum A.V Dicey mengemukakan dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, terdapat tiga prinsip dasar, yaitu;¹⁰

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*),
2. Kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*),
3. Penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*)

Berdasarkan prinsip-prinsip dasar negara hukum tersebutlah sudah sewajarnya setiap tindakan yang dilakukan baik oleh setiap orang atau lembaga negara di negeri ini harus mencerminkan keadilan dan kepastian hukum dengan mengedepankan supremasi hukum yang ada. Artinya negara bertanggungjawab penuh atas segala penegakkan hukum dengan tetap memperhatikan hak-hak asasi manusia setiap warga negara.

2.2 Tinjauan tentang Teori Konstitusi

Muatan konstitusi sangat krusial untuk keadaan suatu negara, menurut Bagir Manan lazimnya muatan konstitusi (UUD) hanya berisi:¹¹

10 Sobirin Malian, *Perkem...., Op.cit.*, hlm. 14

11 Bagir Manan, dikutip dalam Novendri M. Nggilu, 2014, *Hukum Dan Teori Konstitusi*

1. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara.
2. Dasar-dasar susunan atau organisasi negara.
3. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara.
4. Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional.

Sementara itu menurut Dahlan Thaib bagian literatur dalam hukum tata negara maupun ilmu politik menurut kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari:¹²

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum,
2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia,
3. Peradilan yang bebas dan mandiri,
4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Berangkat dari dasar-dasar muatan konstitusi yang salah satu muatannya mengatur tentang susunan organisasi/lembaga negara dan peradilan yang bebas serta mandiri, menjadi dasar perlu dilakukannya pengaturan secara komprehensif tentang kekuasaan kehakiman agar dalam praktiknya tidak melahirkan putusan-putusan yang saling bertentangan. Salah satunya dengan memasukan konsep *One Leader of Judiciary* dalam kekuasaan kehakiman melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945.

2.3 Tinjauan tentang Kekuasaan Kehakiman

Doktrin pemisahan kekuasaan membedakan fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Legislatif lebih menjalankan fungsinya sebagai yang membuat aturan, eksekutif

(*Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis*), UII Press, Yogyakarta, hlm. 31-32

12 Dahlan Thaib, 2010, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 1-2

berfungsi sebagai lembaga yang melaksanakannya, sedangkan yudikatif berfungsi untuk menilai konflik yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu.¹³

Mewujudkan penegakan hukum dibidang kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka dan mandiri merupakan salah satu tujuan yang ingin dicapai dalam kerangka negara hukum dan demokrasi. Hal tersebut secara universal ditegaskan dalam “*Basic Principles On The Independence Of Judiciary*” yang diajukan sebagai Resolusi Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Nomor 40 tanggal 29 November 1985. Resolusi tersebut menegaskan bahwa “kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka dan mandiri adalah suatu proses peradilan yang bebas dari setiap pembatasan, pengaruh yang tidak pada tempatnya, hasutan dan tekanan atau campur tangan langsung dan tidak langsung terhadap proses peradilan”.¹⁴

Kekuasaan kehakiman dalam amandemen terakhir UUD NRI 1945 tetap ditempatkan sebagai kekuasaan fundamental yang memiliki fungsi menegakkan keadilan. Resolusi PBB dan ketentuan dasar (UUD NRI 1945) serta hukum positif (UU No. 4 tahun 2004 jo UU No. 48 tahun 2009) yang ada di Indonesia telah memberikan dasar pijakan bagi kekuasaan kehakiman untuk menegakkan keadilan.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara. Hal ini ditegaskan pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, bahwa kekuasaan kehakiman (*judicial power*) adalah kekuasaan negara, seperti halnya kekuasaan negara lainnya. Kekuasaan kehakiman memegang peranan penting dalam pilar kekuasaan negara modern. Fungsi kekuasaan ini sering disebut sebagai cabang kekuasaan yudikatif.

The Bangalore Principles mencantumkan adanya enam prinsip penting yang harus dijadikan pegangan bagi para hakim

13 Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 289

14 Fence M Wantu, 2011, *Idee Des Recht Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 6

di dunia, yaitu prinsip-prinsip:¹⁵

1. Independensi (*Independence Principle*).
2. Ketidakberpihakan (*Impartiality Principle*).
3. Integritas (*Integrity Principle*).
4. Kepantasan dan Kesopanan (*Propriety Principle*).
5. Kesetaraan (*Equality Principle*).
6. Kecakapan dan Kesaksamaan (*Competence and Diligence Principle*).

Keenam prinsip etika hakim itu menjadikan hakim Indonesia untuk merumuskan sendiri kode etik yang berlaku di Indonesia. Maka dapat disebutkan bahwa lembaga yudikatif di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 adalah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Untuk hal itulah menjadi dasar bahwa pelaksanaan penegakkan hukum melalui proses peradilan haruslah senafas dan sejalan dengan mengendepankan independensi hakim namun tetap mencerminkan putusan yang memiliki kepastian hukum dan tidak menimbulkan putusan yang bersifat *a contrario*.

2.4 Tinjauan tentang Putusan

Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum memberikan batasan pengertian tentang putusan, yaitu adalah hasil yang didasarkan pada pengadilan. Dengan kata lain putusan dapat berarti pernyataan hakim di sidang pengadilan yang berisi pertimbangan menurut kenyataan, pertimbangan hukum serta memuat keyakinan hakim itu sendiri.¹⁶ Jenis putusan jika dilihat menurut sifatnya, putusan akhir dalam amar atau diktumnya dapat dibedakan dalam tiga macam, yakni:¹⁷

1. Putusan *Condemnatoir*, yaitu putusan yang bersifat

15 Dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu...*, *Op.cit*, hlm. 317

16 Fence M Wantu, *Idee Des...*, *Op.cit*, hlm. 108

17 Sudikto Mertokusumo, dikutip dalam Fence M Wantu, *Ibid*.

menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi. Di dalam putusan ini diakui hak penggugat atas prestasi yang dituntutnya.

2. Putusan *Constitutif*, yaitu putusan yang meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum.
3. Putusan *Declaratoir*, yaitu putusan yang isinya bersifat menerangkan atau menyatakan apa yang sah.

Berdasarkan jenis putusan di atas, maka jenis putusan Mahkamah Konstitusi dapat diklasifikasikan ke dalam jenis putusan yang bersifat *declaratoir-constitutif* sedangkan putusan Mahkamah Agung pada dasarnya bersifat putusan *condemnatoir*.

2.5 Tinjauan tentang Rentang Kendali Keorganisasian

Rentang kendali berkaitan dengan jumlah bawahan/ anggota yang dapat dikendalikan dengan efektif oleh seorang atasan. Keputusan rentang kendali memiliki pengaruh besar terhadap bentuk dan struktur organisasi. Organisasi yang menggunakan rentang kendali yang luas, akan memiliki sedikit tingkat hierarki, karena banyak orang berada di bawah seorang atasan atau pimpinan.

Besarnya rentang kendali yang efektif dipengaruhi oleh beberapa faktor:¹⁸

1. Sifat tugas
2. Kemampuan anggota
3. Kontak dan koordinasi

Berangkat dari teori di atas bahwa sebenarnya dalam kelembagaan negara, lembaga-lembaga dengan visi yang sama dalam konteks ini untuk menegakkan hukum dan keadilan (lembaga negara dalam ranah kekuasaan kehakiman) semestinya bisa dipimpin oleh satu orang ketua saja. Jika

18 Indriyo Gitosudarmo, 2016, *Perilaku Keorganisasian*, BPFY-Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 246-249

dikaitkan dengan rentang kendali keorganisasian antara MK dan MA yang diketuai oleh seorang pimpinan sebagaimana konsep *One Leader of Judiciary* dapat saja dilakukan, ini bukan semata-mata hanya untuk menegakkan keadilan dengan substansi hukum yang berkepastian, namun juga sebagai upaya mencegah terjadinya putusan-putusan yang saling bertentangan di antara kedua lembaga negara fundamental tersebut.

BAB III ANALISIS DAN SINTESIS

3.1 Faktor Penyebab Putusan *A Contrario* Antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

3.0.1 Faktor Kewenangan yang Sama dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Konsekuensi dalam penyelenggaraan negara demokrasi mengandung arti bahwa setiap orang dijamin untuk mengajukan argumentasi interpretatif terhadap bangunan norma hukum dan kaidah-kaidah konstitusi (*constitutional discourse*). Untuk menjaga nilai-nilai konstitusional berada pada hal yang semestinya agar segala norma dan penegakkan hukum selaras dan tidak mencederai hak-hak asasi manusia, maka pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) menjadi garda terdepan untuk menjadi tameng bagi ketidakadilan yang menghampiri setiap warga negara. Proses itu secara konkret telah menjadi bagian dari konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) diwujudkan melalui dua lembaga negara fundamental MK dan MA, sebagai berikut:

Mahkamah Agung	Mahkamah Konstitusi
Pasal 24 A ayat (1)	Pasal 24 C ayat (1)
Dalam pasal ini ditegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.	Dalam pasal ini ditegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Tabel 1. Kewenangan Sama MA dan MK dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Jika kita menilik pada tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru, dalam hierarki peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan jenis dan hierarki serta tata urutan kekuatan hukumnya terdiri atas:¹⁹

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; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak disebutkan secara rinci kedudukan putusan MK dan putusan MA pada hierarki perundang-undangan tersebut. Namun dalam pasal selanjutnya dijelaskan bahwa secara yuridis dalam Pasal 9 ayat (1) menyatakan:

“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”

Pasal 9 ayat (2) menyebutkan:

“Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

¹⁹ Lihat Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Merujuk pada kewenangan MK dan MA dalam melakukan pengujian perundang-undangan, maka menurut penulis ada tiga alasan dasar yang menyebabkan dualisme pengujian peraturan tersebut menjadi tidak ideal, sebagaimana yang ditegaskan pula oleh Jimly Asshiddiqie yaitu sebagai berikut:²⁰

1. Pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada MK yang baru dibentuk seolah hanya sebagai tambahan perumusan terhadap materi UUD NRI Tahun 1945 secara mudah, tanpa pertimbangan yang komplet serta bersifat tambal sulam. Seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak akan berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada MK. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji materi itu sendiri secara komprehensif.
2. Pemisahan kewenangan pengujian perundang-undangan itu masuk akal untuk dilakukan jika saja sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua. UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal mengutamakan prinsip *checks and balances*. Sehingga dapat dioptimalkan saja melalui rekonstruksi kekuasaan kehakiman melalui konsep *one leader of judiciary*.
3. Dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotetis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan MA dengan putusan MK. Seiring dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia beragam kasus mengenai pertentangan putusan antara kedua lembaga negara tersebut dewasa ini mulai menyeruak, sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum.

20 Antoni Putra, "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangn", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No.2, Juli 2018, hlm. 74

3.0.2 Faktor Egosentris Kelembagaan

Jika digambarkan seolah negara adalah keluarga, sedangkan MA dan MK sebagai anak-anak dalam keluarga tersebut, maka dalam lingkup keluarga, si sulung seyogianya dihormati oleh si bungsu. Demikian sekilas untuk menggambarkan kedua lembaga di ranah kekuasaan kehakiman saat ini. Secara historis lembaga peradilan pertama di Indonesia adalah Mahkamah Agung. Mahkamah Agung Indonesia dalam sejarahnya merupakan kelanjutan dari “*Het Hoogerechts hof vor Indonesie*” (Mahkamah Agung Pemerintah Hindia Belanda di Indonesia) yang didirikan berdasarkan RO tahun 1842, diubah. *Het Hoogerechtshoof* (HGH) merupakan hakim kasasi terhadap putusan-putusan *Raadvan Justitie* (RV) = pengadilan sehari-hari bagi orang-orang Eropa dan yang disamakan dengan mereka. *Het Hoogerechtshoof* berkedudukan di Jakarta. Setelah Indonesia merdeka, keberadaan lembaga *Het Hoogerechtshoof* (Mahkamah Agung) ini tetap dipertahankan dan diberlakukan sebagai lembaga negara Republik Indonesia berdasarkan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menetapkan bahwa “segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD 1945”.²¹ Bahkan sebelum terbentuk MK secara aktual segala kewenangan MK sementara waktu dilaksanakan oleh MA.

Berbeda dengan sejarah panjang Mahkamah Agung, lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman lainnya Mahkamah Konstitusi dibentuk melalui perubahan ketiga UUD 1945. Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001 sebagaimana yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada 9 November 2001.

21 A. Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 180-181

Egosentris kelembagaan mulai merasuk ke dalam masing-masing sendi setiap kewenangan yang dimiliki oleh MA dan MK dalam memutus perkara, terlebih khusus dengan kewenangan untuk melakukan hak uji terhadap perundang-undangan. Pada dasarnya setiap proses mengadili tanpa intervensi dari pihak manapun, namun hakim berkewajiban untuk memutus perkara berdasarkan fakta-fakta dan keyakinan hakim itu sendiri. Fakta-fakta dalam persidangan juga tetap harus mempertimbangkan putusan-putusan terkait. Dewasa ini seakan-akan muncul kecemburuan terhadap MK sebagai lembaga penguji dan pemutus norma secara konstitusionalitas, sedangkan MA seolah-olah berlindung di bawah payung independensi, maka dalam setiap implementasi kewenangan masing-masing lembaga menggambarkan tidak adanya keterkaitan antar dua lembaga negara ini dan bekerja secara sendiri-sendiri berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi.

3.0.3 Faktor Tidak Ada Sanksi yang Jelas atas Tindakan Pembangkangan Putusan MK (*Constitution Disobedience*)

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjadi pengawal dan sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya. Dalam konteks putusan MK, kecenderungan untuk mengabaikan, melawan atau menentang putusan MK sangat mungkin terjadi, terutama jikalau putusan MK terlalu merugikan kepentingan politik pihak-pihak tertentu. Terlebih lagi, MK tidak dilengkapi dengan suatu instrumen yang dapat memaksakan bahwa putusan tersebut harus dilaksanakan, baik melalui kekuatannya sendiri maupun dengan cara-cara lain.

Ketundukan dan ketaatan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk nyata dari kesetiaan terhadap konstitusi itu sendiri, dengan kata lain ketidaktaatan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi adalah bentuk ketidaksetiaan dan bentuk pembangkangan terhadap konstitusi itu sendiri. Postulat tersebut tentu didasarkan pada pemikiran bahwa

Mahkamah Konstitusi yang secara fungsional melaksanakan tugas menegakan nilai-nilai konstitusi sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945, tentu putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan cerminan dari konstitusi yang sedang berlangsung, oleh sebab itu pembangkangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi adalah pembangkangan terhadap konstitusi itu sendiri (*constitution disobedience*).²²

Harapannya, ketika sanksi terhadap pembangkangan konstitusi dilaksanakan oleh MK hal ini dapat bertujuan untuk memberikan stimulus kepada seluruh warga negara termasuk lembaga-lembaga negara lainnya untuk menaati konstitusi. Maka *constitution disobedience* tidak hanya pada pelaksanaan putusan-putusan MK saja, namun juga termasuk sejauh mana warga negara dan lembaga negara lainnya mampu melaksanakan segala ketentuan-ketentuan yang ada dalam konstitusi itu sendiri (UUD NRI Tahun 1945), sehingganya dapat menciptakan *people obey the constitution* (masyarakat patuh konstitusi).²³

3.1 Konsep *One Leader of Judiciary* dalam Kekuasaan Kehakiman sebagai Upaya Penyelesaian Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang Bersifat *A Contrario*.

Seiring dengan munculnya beberapa contoh kasus adanya putusan MA dan MK yang saling bertentangan sebagaimana yang telah dibahas pada uraian latar belakang, menyebabkan ketidakpastian hukum serta menimbulkan kerisauan di masyarakat akibat ambiguitas putusan yang dikeluarkan oleh dua lembaga negara diranah kekuasaan kehakiman tersebut. Harapan yang sangat besar digantungkan kepada para pelaksana peradilan di negeri ini (hakim) untuk menegakkan hak-hak warga negara sebagaimana yang disebutkan dalam

22 Novendri M. Nggilu, *Menggagas...*, *Op.cit*, hlm. 51-52

23 *People obey the constitution* merupakan istilah yang digunakan oleh penulis untuk masyarakat yang sadar akan konstitusi (UUD NRI 1945) serta memahami dan melaksanakannya tanpa ada tindakan-tindakan yang mengabaikan konstitusi.

berbagai hierarki perundang-undangan di Indonesia.

Selama ini terjadi pertentangan antara putusan MA dan MK biasanya dilarikan pada konsep harmonisasi putusan dalam pengujian perundang-undangan sebagaimana gagasan Jimly Asshiddiqie. Gagasan untuk melakukan pengujian perundang-undangan satu atap pada MK merupakan gagasan yang terus dilakukan pengkajian oleh para ahli tata negara. Bila mencermati melalui pendekatan secara sosiologis saat ini, banyaknya jumlah *judicial review* (hak uji materiil) yang diajukan ke MA justru mengalami peningkatan sebagaimana dalam tabel berikut:

Tahun	Kasasi	PK	Grasi	HUM	Total
2008	9,704	1,634	-	-	11,338
2009	10,576	1,480	11	0	12,067
2010	10,905	2,283	292	61	13,541
2011	10,336	2,540	64	50	12,990
2012	10,753	2,570	37	52	13,412
2013	9,799	2,426	36	76	12,337
2014	9,750	2,617	61	83	12,511
2015	11,109	2,755	41	72	13,977
2016	11,045	3,487	49	49	14,630
2017	11,396	3,975	59	67	15,497
2018	11,465	5,526	66	77	17,134

Tabel 2. Perkara yang Masuk ke Mahkamah Agung Berdasarkan Jenis Permohonan Tahun 2008-2018.

(Sumber: Laporan tahunan MA Tahun 2018)

Sedangkan dalam rentan waktu satu tahun (2016-2017) di MK memiliki banyak perkara pengujian undang-undang yang tentu saja harus diselesaikan pula sebagaimana tergambar dalam data berikut:

No.	Amar Putusan	Jumlah
1	Kabul	26
2	Tolak	38
3	Tidak dapat diterima	41
4	Gugur	5
5	Tarik kembali	11
Total		121

**Tabel 3. Kinerja Mahkamah Konstitusi Tahun 2016-2017
Putusan Pengujian Undang-Undang Berdasarkan Amar.**
(Sumber: Riset SETARA Institute Hasani)

Data di atas seolah mematahkan konsep pengujian perundang-undangan satu atap di MK, karena beban perkara MA akan beralih pada MK. Hal ini justru hanya akan menambah beban perkara pada MK yang akan terpusat pada satu lembaga saja dengan obesitas beban perkara yang harus ditangani oleh sembilan orang hakim MK.

Namun dalam perkembangannya muncul konsep baru dalam meminimalisir terjadinya pertentangan putusan MK dan MA mengenai perkara pengujian perundang-undangan di Indonesia tanpa harus mereduksi salah satu kewenangan pengujian perundang-undangan pada dua lembaga negara tersebut (MK dan MA). Konsep baru yang kini muncul sebagai perkembangan pendapat dari Abdul Ghoffar Husnan, yaitu semacam satu pimpinan lembaga kekuasaan kehakiman antara MA dan MK, atau dalam hal ini penulis mengembangkannya dengan istilah (*One Leader of Judiciary*). Artinya wewenang dalam melakukan *judicial review* antara MK dan MA tetap sesuai dengan hukum positif saat ini, dimana MK menguji UU terhadap UUD, sedangkan MA menguji peraturan di bawah UU terhadap UU.

Artinya, hanya akan ada satu ketua diantara MK dan MA yang ketuanya dapat bersifat *ex officio* (satu orang memegang dua jabatan). Bisa saja ketua MK *ex officio* ketua MA atau sebaliknya ketua MA *ex officio* ketua MK. Namun, menurut Ghoffar yang lebih pantas yaitu ketua MK *ex officio* ketua MA, karena MK bersifat *upright law*, sedangkan MA bersifat *case law*. Sehingga yang lebih tinggi adalah MK karena berkaitan dengan pencatatan peraturan.

Konsep *One Leader of Judiciary* dimaksudkan untuk menciptakan kepastian hukum terhadap dua lembaga negara kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan pengujian perundang-undangan yang diberikan langsung oleh konstitusi. Sehingga putusan-putusan yang dikeluarkan tidak akan saling bersifat *a contrario* dengan menempatkan satu ketua yang menaungi MK dan MA. Meskipun adanya perbedaan putusan antara MK dan MA yang dikeluarkan, tidak semuanya mengenai perbedaan pengujian peraturan perundang-undangan, sebut saja kewenangan MA yang memberikan putusan yang berkaitan dengan perorangan, tentu akan saling berkaitan pula dengan UU yang sudah pernah diuji di MK, karena MA menggunakan batu uji setingkat dengan UU.

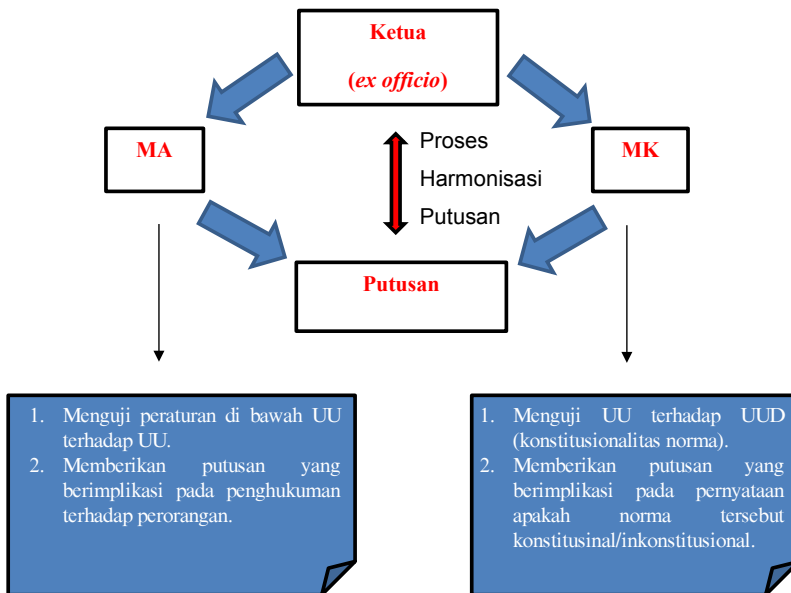
Secara teoritis apabila menilik pada proses perdebatan dalam perubahan UUD 1945, ada empat isu penting terkait dengan kekuasaan kehakiman. *Pertama*, pentingnya menegaskan kekuasaan kehakiman yang merdeka. *Kedua*, perlunya menjamin penegakan hukum dengan mengatur badan-badan yang terkait dengan itu. *Ketiga*, perlunya pengawasan terhadap hakim. *Keempat*, perlunya penerapan *judicial review*.

Di antara empat hal di atas, terdapat dua hal yang sangat krusial yaitu menjamin penegakan hukum dan penerapan *judicial review*. Untuk menciptakan kepastian hukum hasil dari penegakan hukum itu sendiri yang berkaitan dengan putusan *judicial review* antara dua lembaga negara (MA dan MK), maka konsep *One Leader of Judiciary* adalah gagasan yang harus dipertimbangkan saat ini.

Konsep ini akan bekerja pada dua pilihan yang ditawarkan, agar bisa di tempatkan dengan tepat konsep yang akan digagas, yaitu:

1. Sebagai langkah preventif.
2. Sebagai langkah represif.

Konsep *One Leader of Judiciary*



Skema 4: Konsep *One Leader of Judiciary*
(Sumber: Olahan Penulis)

Mengenai konsep *one leader of judiciary* penjelasan secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

Pilihan Langkah	One Leader of Judiciary	
Preventif (mencegah terjadinya putusan <i>a contrario</i>)	Mahkamah Konstitusi	Memberikan putusan yang bersifat konstitusionalitas yang berimplikasi pada pernyataan apakah norma (UU) tersebut konstitusional/inkonstitusional yang bersifat <i>erga omnes</i> .
	Mahkamah Agung	Memberikan putusan yang berimplikasi pada penghukuman atau tidak terhadap perorangan dan pembatalan peraturan di bawah UU terhadap UU.
	Ketua	<p>Bersifat <i>ex officio</i> (ketua MK <i>ex officio</i> ketua MA). Dengan fungsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Secara hierarki perundang-undangan di Indonesia menempatkan UUD NRI Tahun 1945 pada norma tertinggi (<i>grundnorm</i>). Dan yang bertugas menjaga nilai-nilai konstitusionalitas adalah MK, maka Ketua wajib melakukan harmonisasi putusan dengan memberikan pertimbangan-pertimbangan hukum yang berkaitan dengan nilai-nilai putusan MK kepada pengambilan putusan di MA. 2. Putusan MK atas pengujian UU terhadap UUD harus wajib menjadi dasar dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU atau putusan lainnya yang berkaitan dalam proses yang dilakukan MA. Ketua berfungsi menyelaraskan putusan MK dengan pengambilan putusan di MA (terjadi harmonisasi putusan). 3. Setiap 2 tahun sekali atau dalam jangka waktu lainnya yang dianggap ideal, Ketua mewajibkan pelaksanaan pertemuan secara bersama (antara MA dan MK) yang dipimpin oleh Ketua untuk menyampaikan segala hasil putusan yang telah dikeluarkan oleh MK agar MA dapat menyelaraskannya, meskipun dalam setiap putusan MK mengenai pengujian perundang-undangan sudah diberitahukan oleh MK kepada MA, namun ketika 2 lembaga negara ini (MA dan MK) duduk bersama tidak lain untuk lebih menguatkan lagi agar tidak terjadi sifat putusan yang a

		<i>contrario</i> .
Reprsif (setelah adanya putusan <i>a contrario</i>)	Mahkamah Konstitusi	Memberikan putusan yang bersifat konstitusionalitas yang berimplikasi pada pernyataan apakah norma (UU) tersebut konstitusinal/inkonstitusional yang bersifat <i>erga omnes</i> .
	Mahkamah Agung	Memberikan putusan yang berimplikasi pada penghukuman atau tidak terhadap perorangan dan pembatalan peraturan di bawah UU terhadap UU.
	Ketua	<p>Ketika putusan MK dan putusan MA sudah saling meberikan putusan yang bertentangan baik pengujian peraturan perundang-undangan ataupun dalam pengambilan putusan kasasi dan PK di MA maka Ketua wajib untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua menjadi penengah atas tindakan yang dilakukan oleh MK dan MA terhadap proses pengujian perundang-undangan yang saling berkaitan satu sama lainnya ataupun proses peradilan di MA dengan mengedepankan asas peradilan negara yang menerapkan dan menegakkan hukum serta keadilan berdasarkan Pancasila, dengan cara melakukan pertemuan bersama sesegera mungkin (antara MA dan MK) untuk mencari solusi agar tidak menimbulkan kekacauan hukum dan ketidak pastian hukum di masyarakat dengan melibatkan pakar hukum serta instansi terkait lainnya misalnya seperti Kemenkumham. 2. Jika langkah-langkah secara persuasif tidak menemukan titik terang, maka penerapan konsep sanksi <i>constitution disobedience</i> dapat saja diberikan melalui keputusan Ketua lembaga kekuasaan kehakiman tersebut dalam hal ini dalam konsep <i>One Leader of Judiciary</i>.

Tabel 5: Penjelasan Rinci Konsep *One Leader of Judiciary*
(Sumber: Olahan Penulis)

Setelah proses penjelasan konsep *One Leader of Judiciary* tentu untuk menerapkan konsep ini membutuhkan pijakan hukum yang akan bermuara pada proses rekonstruksi struktural kekuasaan kehakiman melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945, berikut penulis menggagas titik krusial perubahan pasal dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 Bab IX Kekuasaan Kehakiman:

Pasal dalam UUD NRI 1945	Status quo	Perubahan
Pasal 24	Terdiri atas 3 ayat	Menambahkan 2 ayat untuk memasukkan penjelasan mekanisme pengisian dan pemilihan ketua dalam ranah kekuasaan kehakiman (ketua di antara MK dan MA), serta pengaturan lebih lanjut untuk segi kewenangannya.
Pasal 24A ayat (4)	Ketua dan wakil ketua MA dipilih dari dan oleh hakim agung	Dihapus
Pasal 24C ayat (4)	Ketua dan wakil ketua MK dipilih dari dan oleh hakim konstitusi	Dihapus

Tabel 6: Gambaran Ringkas Titik Krusial Perubahan Pasal Kekuasaan Kehakiman dalam UUD NRI Tahun 1945
(Sumber: Olahan Penulis)

Perubahan pasal-pasal dalam bab kekuasaan kehakiman yang diformulasikan dengan takaran yang tepat dan cermat akan menghasilkan produk hukum yang tidak hanya mampu memberikan kemudahan bagi pelaku kekuasaan kehakiman untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya secara optimal dan maksimal, namun juga memberikan kemanfaatan bagi masyarakat untuk memperoleh hak konstitusionalnya secara pasti dalam penegakkan keadilan. Rekonstruksi struktural kekuasaan kehakiman dapat menjadi pengejawantahan amanat pancasila dan konstitusi untuk mewujudkan negara hukum yang berkeadilan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1 Kesimpulan

Sering terjadi putusan yang bersifat *a contrario* antara dua lembaga negara fundamental dalam ranah yudikatif (MK dan MA) disebabkan oleh beberapa faktor utama yakni, melekatnya kewenangan yang sama terhadap pengujian peraturan perundang-undangan pada MK dan MA, masih tingginya egosentris kelembagaan, seta tidak ada sanksi tegas terhadap putusan MK sebagai tindakan pembangkangan konstitusi menimbulkan kerancuan yang menciptakan ketidakpastian hukum apabila tidak diformulasikan secara terarah.

Mencari upaya penyelesaian merupakan sesuatu yang sudah seharusnya dilaksanakan sejak kasus-kasus pertentangan putusan itu muncul. Gagasan yang kini hadir adalah dengan melakukan rekonstruksi kekuasaan kehakiman melalui konsep *one leader of judiciary*. Konsep ini dapat dipertimbangkan kembali sebagai suatu bentuk usaha untuk menyinkronkan dan mengharmonisasikan putusan-putusan para pelaku kekuasaan kehakiman tanpa harus mengalihkan kewenangan secara keseluruhan untuk pengujian peraturan-undangan satu atap di MK. Konsep *one leader of judiciary* menempatkan satu pimpinan/ ketua diantara MK dan MA. Muaranya akan berada pada proses amendemen UUD NRI Tahun 1945 sebagai pijakan hukum melakukan penataan wajah kekuasaan yudikatif di Indonesia.

4.2 Rekomendasi

1. Melakukan rekonstruksi kekuasaan kehakiman di Indonesia melalui konsep *One Leader of Judiciary* dengan amendemen Bab IX Kekuasaan Kehakiman UUD NRI Tahun 1945.
2. Melalui konsep *One Leader of Judiciary* pelaku kekuasaan

kehakiman di Indonesia sebaiknya tidak saling bersifat egosentris kelembagaan, sehingga tidak akan terjadi persoalan yang kini muncul mengenai sifat putusan MK dan MA yang bertentangan. Dalam setiap pertimbangan putusan sebaiknya harus tetap memperhatikan putusan lembaga kekuasaan kehakiman yang lainnya berdasarkan alasan-alasan hukum termasuk sifat hierarki peraturan perundang-undangan sebagai usaha memberikan kepastian hukum di Indonesia.

3. Rekonstruksi kekuasaan kehakiman melalui satu pimpinan hendaknya dijadikan pemicu untuk menjaga stabilitas penegakkan keadilan berdasarkan nilai-nilai konstitusi Indonesia, selain itu juga sebagai bagian dari penguatan terhadap kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *the supreme of law*.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Antoni Putra, "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15, Nomor 2, Juli 2018, h. 69-79
- Dahlan Thaib, dkk, 2010, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Fence M Wantu, 2011, *Idee Des Recht Kepastian Hukum, Keadilan, Dan Kemanfaatan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Indriyo Gitosudarmo, 2016, *Perilaku Keorganisasian*, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta.
- Jenedjri M. Gaffar, 2013, *Demokrasi Konstitusional (Prapktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945)*,

Jakarta: Konstitusi Press.

Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Kuswandi. (24, Januari 2019). Minus Oso, KPU Catat 203 Calon DPD Mundur dari Kepengurusan Parpol. Dipetik 6 Agustus, 2019 dari Tempo Kompas.co:<https://www.jawapos.com/nasional/pemilihan/24/01/2019/minus-oso-kpu-catat-203-calon-dpd-mundur-dari-kepengurusan-parpol/>

Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

Novendri M. Nggilu, 2014, *Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*, Yogyakarta: UII press.

_____, "Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi *Initiating Sanctions for the Acts of Constitution Disobedience Against the Decision of the Constitutional Court*", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, Maret 2019, h. 44-60

Sobirin Malian, 2011, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Total Media.

ARAH DAN MATERI MUATAN AMANDEMEN KELIMA UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh:

Fajlurrahman Jurdi dan Ahmad Yani

A. LATAR BELAKANG

Dimensi yuridis penyelenggaraan ketatanegaraan dewasa ini tidak dapat dipisahkan dari aspek aturan dasar atau konstitusi dalam mewujudkan penegakan dan perlindungan keadilan. Sejak abad ke-7 pengenalan terhadap konstitusi sebagai aturan dasar bernegara telah eksis di negara Arab di zaman Nabi Muhammad SAW., dalam Konstitusi Madinah¹. Konstitusi Madinah menjadi semacam *the living law* pada warga negara yang tingkat

1 Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW., dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekkah terhitung sejak pengangkatan Nabi Muhammad SAW sebagai rasul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi kaum yang komunitas yang merdeka setelah pada tahun 622 M, hijrah ke Madinah, kota yang tertindas, di Madinah mereka mempunyai kedudukan yang baik dan segera menjadi umat yang kuat dan dapat berdiri sendiri. Lihat Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Cet.Ke-5), Jakarta: UI, 1985, hlm. 92. Selanjutnya dalam Konstitusi Madinah telah memuat sejumlah hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, misalnya: Pasal 2 Konstitusi Madinah "*Kaum Muhajirin (pendatang) dari Quraisy sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat diantara mereka dan mereka membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin*"; Pasal 11 "*sesungguhnya mukminin tidak boleh membiarkan orang yang berat menanggung utang diantara mereka, tetapi membantunya dengan baik dalam pembayaran tebusan atau diat*"; Pasal 16 "*sesungguhnya orang Yahudi yang mengikuti kita berhak atas pertolongan dan santunan, sepanjang (mukminin) tidak terzalimi dan ditentang (olehnya)*"; Pasal 25 "*Kaum Yahudi Bani 'Auf bersama dengan warga yang beriman adalah satu umat. Kedua belah pihak, kaum Yahudi dan kaum Muslimin, bebas memeluk agama masing-masing. Demikian pula halnya sekutu dan diri mereka sendiri. Bila antara mereka ada yang melakukan aniayah dan dosa dalam hal ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya*".... lihat selengkapnya dalam Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi), Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2014, hlm. 2.

kebhinnekaan warganya sangat tinggi dan menjadi konstitusi modern² pertama yang ada di dunia.³ Urgensitas konstitusi dalam penyelenggaraan kekuasaan misalnya dipostulatkan oleh Thomas Paine dengan mengemukakan dua dalil dalam teorinya tentang hakikat fungsional konstitusi dalam hubungan dengan pemerintahan negara. Pertama, “*A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and a government without a constitution is power without right*”. Kedua, “*A constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creature of a constitution*”.⁴ Berdasarkan pendapat Paine, isu ekstensial konstitusi pada hakikatnya berkenaan dengan legitimasi kekuasaan pemerintah sebagai representasi atau personifikasi negara dalam memerintah. Nampak bahwa Paine menekankan adanya aturan dasar atau konstitusi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara sehingga kekuasaan dapat dijalankan dengan menjunjung tinggi keadilan. Oleh karena itu, dalam materi muatan konstitusi suatu negara diharapkan mampu menjawab sejumlah persoalan pokok diantaranya: hukum dasar suatu negara; aturan-aturan dasar

-
- 2 Kualifikasi Piagam Madinah—*al-shahifah yang memuat 47 Pasal*—sebagai konstitusi diakui oleh sarjana—misalnya—Montgomery Watt, *Muhammad: Prophet and Statements*, New York: Oxford University Press, 1964. Lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, Jakarta: UI-Press, 1995); Dahlan Thaib dkk., *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi* (cet. Kelima), Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005. Lihat juga Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (cet. Kedua), Jakarta: Kencana, 2004. Zainal Abidibin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis Pertama di Dunia*, Jakarta: Bulan Bintang, 1973. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Press Jakarta, 2006.
- 3 Selanjutnya, di belahan Eropa lahirlah beberapa konstitusi seperti: Konstitusi tidak tertulis (konvensi) di Inggris yang biasa dikenal sebagai *Magna Charta* (5 Juli 1215); Konstitusi Amerika Serikat (1787)—biasanya dianggap konstitusi pertama di dunia dengan sebutan *Declaration of Human Right* (5 Juli 1775); Konstitusi Perancis (1795) yang dipelopori oleh *Les droits de l’homme et du citoyen* (Agustus 1789). Dan konstitusi lainnya yang diterapkan di berbagai negara, sampai pada Konstitusi Indonesia —Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945)..., Lihat perkembangan konstitusi Indonesia dalam Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.
- 4 Carles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York-Ithaca: Cornell University Press, 1947, hlm. 2., dalam dalam Titon Slemet Kurnia, *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 7.

yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara; mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya; mengatur tentang hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kaitan satu sama lain; mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan kelembagaannya; Ideologi elit penguasa; dan menentukan hubungan material antara negara dengan masyarakat.⁵

Materi-materi muatan konstitusi di atas kemudian hidup dan menyesuaikan perkembangan yang terjadi atau yang biasa disebut *the living constitution*. Tesis dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal.⁶ Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-undang dasar, sementara momen yang sama dunia berubah begitu cepat.⁷ Namun *the living constitution* tidak dapat diaplikasikan pada permasalahan yang sifatnya fundamental mengubah praktik dan struktur ketatanegaraan karena hal ini membutuhkan amandemen konstitusi. Senarai dengan hal ini, K.C Wheare mengemukakan beberapa dalil terhadap faktor-faktor pengubah konstitusi, menurutnya konstitusi berubah karena sejumlah faktor yang disebutnya sebagai *some primary forces* seperti revolusi industri (penemuan alat telekomunikasi dan perubahan perdagangan), perang atau ancaman perang, krisis ekonomi dan ketimpangan perdangan internasional,

5 Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Definition of Terms and Phrases of American and English jurisprudence, Ancient and Modern*, Mennesota: West Publishing, 2003., dalam *Ibid.*, hlm. 44.

6 David A. Strauss, *The Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2010, hlm. 1., dalam Titon Slamet Kurnia, *op.cit.*, hlm. 55. Bandingkan pula dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014. Beliau menilai bahwa *the living constitution* merupakan bentuk perubahan konstitusi non formal. Fajrul Falaakh mentesiskan bahwa dalam keadaan konkret penerapan konstitusi acapkali mengalami perubahan non formal melalui berbagai ajudikasi konstitusi [*constitutional review* ke MK] maupun rumusan undang-undang yang bentuk oleh pihak legislatif dan eksekutif.

7 Dikutip dalam Titon Slamet Kurni, *op.cit.*, hlm. 55.

gagasan *welfare state* atau *social service state*, perkembangan demokrasi, penguatan sentralisasi eksekutif kerana penemuan dan perkembangan teknologi persenjataan modern, pengaruh partai politik—mungkin paling kuat—, sistem pemilu, sikap rakyat kepada konstitusi (*constitutional culture*) seperti di Amerika Serikat dan Swiss.⁸

Ketidakmampuan konstitusi dalam mengadaptasi diri (*the living constitution*) untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dan adanya beberapa faktor yang mengharuskan perubahan konstitusi, sangat relevan terhadap konteks ketatanegaraan di Indonesia saat ini. Sejak amandemen pertama sampai keempat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁹ (selanjutnya disingkat UUD

8 Merujuk kepada pengertian sumber hukum dalam arti material maka kejadian alamiah, seperti bencana alam, dapat mengubah konstitusi. Contoh yang perlu ditajamkan pembahasannya: Wapres RI didudukkan sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana (Bakor PBP) berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Subulussalam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (pasca stunami Aceh 2006). Semula badan ini diketuai oleh Menteri Sosial., dalam Mohammad Fajul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014, hlm. 52.

9 Perubahan pertama UUD NRI TAHUN 1945 diperoleh oleh Sidang Umum MPR tahun 1999 dan meliputi sembilan pasal (Pasal 5, 7, 9, 13-15, 17, dan 20-21). Perubahan tersebut pada pokoknya memberdayakan MPR dan DPR, sekaligus membatasi kekuasaan presiden. Pokok-pokok materi amandemen ke-1 ini mencerminkan perkembangan pemikiran kenegaraan yang mengemuka bertahun-tahun, yaitu mengurangi perluasan kekuasaan presiden (eksekutif) yang telah mengakibatkan berlangsungnya sistem politik otoriter. Dari perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945 diperoleh pokok-pokok materi perubahan yang meliputi: 1) pemberdayaan lembaga tertinggi negara (MPR) yang keanggotaannya harus melalui pemilihan umum; 2) pemberdayaan lembaga legislatif; 3) pengaturan kekuasaan pemerintahan negara (eksekutif) dan pembatasan jabatan presiden karena UUD NRI Tahun 1945 dinilai memberi kewenangan yang besar kepada presiden (*executive heavy constitution*); 4) pemberdayaan dan pertanggungjawaban lembaga kehakiman (MA); 5) pemberdayaan lembaga inspektif finansial (BPK), dan 6) penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) (meski amandemen IV membentuk dewan pertimbangan presiden sebagaimana nanti diatur dalam Pasal 16). Perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 dihasilkan pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Sidang Tahunan MPR.

Amandemen kedua meliputi bidang pemerintahan daerah, DPR, wilayah negara, warga negara dan penduduk, hak-hak asasi manusia (HAM), masalah pertahanan dan keamanan negara, dan atribut negara. MPR mengubah dan/

NRI Tahun 1945) telah banyak mengalami perubahan substansi dan materi muatan utamanya menyangkut penataan kedaulatan rakyat, kelembagaan negara, Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM), sistem pemilu, warga negara dan penduduk, dan seterusnya. Sekarang UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari

atau menambahkan 25 (dua puluh lima) aspek dalam amandemen II, yaitu: Struktur ketatanegaraan yang fundamental (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3); Bab XA Pasal 28A-28J; Bab XII Pasal 30); Pembagian kekuasaan negara (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3); Hak-hak asasi manusia (Pasal 28A-28J; 27 ayat (3) dan 30 ayat (1)); dan Masalah-masalah lain (Pasal 36A-36C). MPR menghilangkan Penjelasan UUD dan memasukkan hal-hal penting dalam penjelasan tersebut ke dalam teks perubahan (misalnya Pasal 18-18B dan Pasal 19 ayat (3)). Tetapi MPR juga mengadopsi pikiran-pikiran yang tertuang dalam sejumlah Undang-Undang (lihat Pasal 20A ayat (2) dan (3) dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD). Perlu dicatat, MPR sudah mengubah struktur UUD NRI Tahun 1945 dengan menambah sejumlah bab baru (seperti Bab IXA tentang wilayah negara dan Bab XA tentang hak-hak asasi manusia).

Sidang Tahun MPR 2001 meneguhkan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD NRI TAHUN 1945 dan menghasilkan perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. Cakupan perubahan meliputi: Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4); Pasal 6 ayat (1) dan (2); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3); Pasal 17 ayat (4); Bab VIB Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6); Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (3); Pasal 23A; Pasal 24A ayat (1) sampai dengan (5); Pasal 24B ayat (1) sampai dengan (4); Pasal 24C ayat (1) sampai dengan (6). Hasil amandemen III ini mengenai: 1) kedaulatan rakyat, 2) pembentukan komisi pemilihan umum yang independen, 3) rekonstruksi legislator ke arah *asymmetric bicameralism* (dengan DPR dan DPD), 4) pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, 5) prosedur pemberhentian/ pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden, 6) reformasi kewenangan presiden sebagai kepala negara dan kepala eksekutif, 7) reformasi hubungan eksekutif-legislatif, dan 8) Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Sidang Tahunan MPR 2002 menghasilkan perubahan keempat UUD NRI TAHUN 1945, yang mencakup Pasal 2 ayat (1), 6A ayat (4), 8 ayat (3), 11 ayat (1), 16, 23B, 23C, 23D, 24 ayat (3), 31 ayat (1)-ayat (5) pada Bab XIII, 32 ayat (1) dan (2), 33 ayat (4) dan ayat (5) pada Bab VIX, 34 ayat (1)-ayat (4), 37 ayat (1)-ayat (5), Aturan Peralihan Pasal I-IV, Aturan Tambahan Pasal I-II. Amandemen IV juga dinyatakan bahwa perubahan UUD NRI TAHUN 1945 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yaitu 10 Agustus 2002..., dalam Fajrul Falaakh, *ibid.*,

194 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. Akibatnya menurut Kawamura hampir-hampir tidak ada lagi bentuk asli UUD NRI Tahun 1945. Secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 atau telah melahirkan sebuah konstitusi baru. UUD mengalami perubahan masif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang dari 7 persen “ayat asli” dan namanya dipertahankan. Kenyataan ini mengandung berbagai pernyataan.¹⁰ Fajrul Falaakh menyampaikan argumen berupa kritik terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945. Menurutnya, perubahan muatan sebanyak ini tentulah mengubah model dan watak UUD NRI Tahun 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan sistem presidensial?”. Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD NRI Tahun 1945 adalah konstitusi presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD NRI Tahun 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial? Mengapa ia juga disebut *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah ada model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi semacam itu?¹¹ Apa yang diungkapkan oleh Fajrul Falaakh sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Saldi Isra yang menyebutkan materi muatan perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menggeser *executive heavy* ke *legislative heavy*. Padahal hal ini berarti menguatkan sistem perlemen namun di sisi lain melemahkan kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial. Pada dasarnya pergeseran *executive heavy* ke *legislative heavy* merupakan wujud untuk mengobati pengalaman traumatis bangsa Indonesia dimana pada pra-amandemen, kekuasaan eksekutif sangat mendominasi penyelenggaraan kekuasaan negara.¹²

10 *Ibid.*, hlm. 2.

11 Selengkapnya dalam *ibid.*,

12 Kelemahan UUD 1945 pra-amandemen dapat dilihat dari domisi kekuasaan legislatif presiden semakin diperkuat oleh terlalu banyaknya pendelegasian pengaturan oleh konstitusi ke dalam undang-undang baik menyangkut isu struktural/ kelembagaan maupun isu kedudukan rakyat/ warga negara meliputi 12 hal: syarat-syarat untuk mengatakan keadaan darurat negara (Pasal 12 UUD 1945); susunan dan kedudukan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) (Pasal 16 ayat (1) UUD 1945); pembagian pemerintahan daerah (Pasal 18); Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/ Majelis

Terlepas dari uraian di atas, pasca-amandemen UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diartikan bahwa UUD yang lahir telah sempurna dan tanpa celah. Di sisi lain, dinamisasi ketatanegaraan yang bersifat fundamental terus mengalami perkembangan sehingga membuat UUD NRI Tahun 1945 tidak mampu lagi mengaptasi diri (*the living constitution*). Beberapa kelemahan UUD NRI Tahun 1945 pasca-amandemen terus mencuat ke publik, seperti: *pertama*, sistem presidensial yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sangat lemah. Hal ini ditandai dengan banyaknya kekuasaan presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 yang membutuhkan konfirmasi dari lembaga legislatif—utamanya—dan lembaga yudikatif¹³. Di samping itu, tidak adanya pengaturan tegas mengenai partai politik di Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945, membuat sistem multi partai semakin merebah dan melemahkan kekuasaan presiden

Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Pasal 19 ayat (1) jo. Pasal 2 ayat (1)); masalah keuangan dan pajak (Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (4)); susunan dan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Pasal 23 ayat (5)); susunan dan kedudukan lembaga-lembaga hukum, termasuk Mahkamah Agung (MA) (Pasal 24); pengangkatan dan pemberhentian hakim-hakim (Pasal 25); masalah kewarganegaraan (Pasal 26); kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat (Pasal 30 ayat (2)); dan sistem pendidikan nasional (Pasal 31 ayat (2)); Dengan pendelegasian pengaturan oleh undang-undang maka kedudukan presiden sebagai interpreter konstitusi sangat kuat. Faktor lain yang menjadi intesif bagi presiden untuk memperoleh keuntungan dari posisinya sebagai interpreter konstitusi tunggal adalah pengaturan yang kabur dan ambigu di dalam pasal-pasal UUD 1945 pra-amandemen. Contoh pengaturan ambigu menurut Indrayana ada tiga. *Pertama*, masa jabatan Presiden dalam Pasal 7 UUD 1945: “*presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*”. Interpretasi oleh presiden Soeharto dan pendukungnya menyatakan bahwa tidak ada batasan soal berapa kali masa jabatan presiden. Hal sama terjadi pada Presiden Soekarno yang diangkat menjadi presiden seumur hidup. Contoh *kedua*, adalah Pasal 28 UUD 1945, “*kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*”. Ketentuan ini menimbulkan pengertian: selama undang-undang yang dimaksud belum diberlakukan, hak-hak tersebut dilindungi. *Ketiga*, ketentuan rekrutmen anggota MPR. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menentukan, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*.” Ketentuan ini melahirkan interpretasi bahwa presiden dapat mengangkat semua anggota MPR (baik dari unsur daerah maupun dari unsur golongan). Kelemahan tekstual yang fundamental dalam UUD 1945 pra-amandemen ini..., lihat selengkapnya dalam Titon Slemat Kurnia, *op.cit.*, hlm. 67-68.

- 13 Meskipun kekuasaan presiden yang membutuhkan konfirmasi dari lembaga negara lainnya yang dinilai sebagai pelaksanaan prinsip *checks and balances* dalam trias politica, namun di sisi lain fakta menunjukkan bahwa hal ini akan melemahkan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia.

di parlemen sehingga pemerintahan yang dijalankan cenderung kurang kondusif. Begitupula syarat koalisi pencalonan presiden yang kurang ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945, menambah polemik kebangsaan setiap menjelang pilpres, dan tidak adanya kemungkinan bagi calon presiden yang berasal dari jalur independen menjadikan figur atau tokoh masyarakat yang diinginkan oleh rakyat namun tidak tergabung dalam partai politik tidak dapat mencalonkan diri sebagai presiden. Terkait dengan kewenangan presiden dalam membuat produk hukum (undang-undang) bersama Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR), nampak Pasal 20 ayat (4)¹⁴ dan (5)¹⁵ UUD NRI Tahun 1945 terkesan memaksa presiden untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disingkat RUU) yang telah dibahas bersama, sehingga dalam hal ini kekuasaan presiden dalam mem-*veto* RUU tidak diakomodir dalam konstitusi.

Isu kelemahan *kedua*, adalah kedudukan parlemen—utamanya Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR)—tidak terlalu signifikan memberikan pengaruh dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Misalnya DPD sebagai lembaga yang dibentuk untuk menjalankan *double-checks* dalam sistem bikameral, tidak memiliki kewenangan kuat dalam melakukan fungsi legislasi sebagai *regional representation* untuk menyelesaikan permasalahan daerah dalam bingkai NKRI. Begitupula dengan kedudukan MPR dalam konstitusi hanya terkait amandemen konstitusi, pengangkatan dan pemberhentian presiden, namun tidak diberikan ruang untuk mengeluarkan keputusan yang bersifat mengatur—padahal MPR merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat—dan tidak adanya ruang untuk menafsirkan konstitusi yang menjadi dasar permohonan dalam *judicial review* di Mahkamah Konstitusi

14 Ayat (4) menentukan, *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang*”.

15 Ayat (5) menentukan, *“Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”*.

(selanjutnya disingkat MK).

Kelemahan *ketiga*, adalah kekuasaan sistem peradilan (yudikatif) saat ini cenderung tidak terkontrol oleh mekanisme *cheks and balances*. Pasca putusan MK yang mengeliminasi kekuasaan Komisi Yudisial (selanjutnya disingkat KY) pada tahun 2006, menjadikan kedudukan KY sebagaimana yang diatur secara tegas dalam konstitusi menjadi tumpul untuk mengawasi perilaku hakim—Hakim Konstitusi dan Hakim Agung, sehingga praktik *judicial corruption* marak terjadi. Di sisi lain, tafsir “hakim” dalam UUD NRI Tahun 1945 dikecualikan bagi hakim konstitusi dan Hakim Agung, sehingga terjadi kekosongan dalam mekanisme pengawasan eksternal terhadap kedua lembaga peradilan ini, padahal dalam sistem pembagian kekuasaan, prinsip *cheks and balances* mutlak harus ada.

Kelemahan *keempat*, terkait dengan eksistensi lembaga negara/ organ negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, namun dinamika perkembangan dalam mengawal pelaksanaan hukum dan keadilan lembaga negara/ organ negara tersebut sangat dibutuhkan. Misalnya lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK) dan lembaga Negara lainnya.

Kelemahan *kelima*, adalah penegakan dan perlindungan HAM. Meskipun dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah cukup luas mengatur mengenai HAM sebagaimana yang tertuang dalam Bab XA terdiri dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, namun nampaknya masih menunjukkan kelemahan. Misalnya dalam 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menganut asas non-retroaktif dalam penegakan hukum, memberikan imunitas kepada pelaku pelanggaran berat HAM masa lalu untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut, padahal dalam prinsip penegakan HAM, nonretroaktif dapat disampingi untuk mengadili pelanggaran berat HAM (*gross violations of human rights*). Terlepas dari pemberlakuan asas ini, kemudian dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak cukup mengakomodir perlindungan hak kesejahteraan dan perekonomian warga negara utamanya hak atas energi [minyak dan gas bumi], padahal nampak dalam Pasal 33 UUD ayat (2) dan ayat (3) NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “*cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*”; dan ayat (3), “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”, namun secara utuh penggunaan kekayaan alam di Indonesia cenderung dikuasai oleh pihak asing yang sangat merugikan bagi bangsa Indonesia.

Beranjak dari kelima isu kelemahan UUD NRI Tahun 1945 pasca-amandemen di atas, maka menjadi argumen kuat jika *the living constitution* tidak dapat lagi diterapkan dalam mengurai benang kusut ketatanegaraan yang terjadi. Maka dari itu, amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 menjadi solusi akhir dan amat dibutuhkan untuk menyelesaikan sekelumit permasalahan yang telah disebutkan.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini diantaranya:

1. Bagaimanakah materi muatan penguatan sistem presidensial dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945?;
2. Bagaimanakah materi muatan penguatan sistem parlemen dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945?;
3. Bagaimanakah materi muatan sistem pengawasan eksternal lembaga peradilan dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945?;
4. Bagaimanakah materi muatan penguatan eskistensi lembaga negara/ atau organ negara dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945?; dan
5. Bagaimanakah materi muatan pengaturan perlindungan dan penegakan HAM dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap pelaksanaan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 terkait isu yang diangkat. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan pula menjadi referensi praktis bagi kalangan pegiat hukum dan konstitusi dalam merespon isu dan dinamika perubahan konstitusi. Sehingga pada akhirnya berbagai isu kelemahan UUD NRI Tahun 1945 dapat dibenahi melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

D. METODE PENULISAN

Penulisan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Penulisan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penulisan hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data atau bahan perpustakaan yang merupakan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum

sekunder maupun bahan hukum tersier¹⁶. Pendekatan penulisan hukum normatif dilakukan dengan penulisan inventarisasi hukum positif, penulisan terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal dan sejarah hukum¹⁷.

Dalam penulisan atau pengkajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum normatif tidak mengenal data atau fakta sosial, yang dikenal hanya bahan hukum. Jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif¹⁸.

Penulisan hukum normatif menurut Soerjono Soekanto¹⁹ mencakup:

1. Penulisan terhadap asas-asas hukum
2. Penulisan terhadap sistematika hukum.
3. Penulisan terhadap taraf sinkronisasi hukum.
4. Penulisan sejarah hukum.
5. Penulisan perbandingan hukum.

Oleh Karena itu, dengan melihat metode pendekatan penulisan yang dilakukan, maka Penulisan ini termasuk dalam jenis penulisan yang deskriptif analisis. Menurut Sugiyono, pengertian metode deskriptif analisis adalah sebagai berikut²⁰:

“Metode Deskriptif Analisis merupakan metode penulisan dengan cara mengumpulkan data-data sesuai dengan yang sebenarnya kemudian data-data tersebut disusun, diolah dan dianalisis untuk dapat memberikan gambaran

16 Soerjono Soekanto, *Metode Penulisan Hukum*, Jakarta :UI Press, 2002, hlm.82.

17 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penulisan Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali Press, 1997, hlm.14-15.

18 Bahder Johan Nasution, *Metode Penulisan Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 2008, hlm. 87.

19 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penulisan Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2010, hlm. 51.

20 Sugiyono, *Metode Penulisan Sosial*, Jakarta : Rineka Cipta, 2008, hlm. 105.

mengenai masalah yang ada”.

Nazir²¹ mengatakan metode deskriptif analisis adalah:

“Suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran dengan tujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antar fenomena yang diselidiki”.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa metode deskriptif analisis merupakan metode penulisan dengan cara mengumpulkan data-data yang sebenarnya kemudian disusun, diolah dan dianalisis untuk dapat memberikan gambaran mengenai masalah yang ada. Hal ini dimaksudkan untuk menggambarkan dan menemukan bahan-bahan mengenai permasalahan yang diteliti. Dengan gambaran deskriptif tersebut dilakukan analisis untuk memecahkan masalah.

Karena penulisan ini menggunakan penulisan yang deskriptif analisis, maka data yang dipergunakan bersumber dari data sekunder. Data sekunder mencakup tiga bahan hukum, yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer, yakni bahan yang terkait dengan ketentuan hukum positif yang mengikat, yaitu merupakan aturan hukum positif yang berlaku di Indonesia, antara lain yaitu : (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Semua Undang-Undang yang berkaitan dengan ketatanegaraan, serta (3) seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan terkait.

Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, di mana bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku literatur, catatan kuliah dan berbagai karya ilmiah yang ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang dibahas. Sedangkan bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang yang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk dan penjelasan terhadap

21 Mohammad Nazir, *Metode Penulisan*, Jakarta : Ghlmia Indonesia, 2000, hlm. 63.

bahan hukum primer, sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, majalah dan jurnal ilmiah, serta bahan-bahan di luar bidang hukum yang relevan dan dapat dipergunakan untuk melengkapi data yang diperlukan dalam penulisan.

Karena penulisan menggunakan data-data kepustakaan, maka dalam pelaksanaan penulisan ini, melakukan pengumpulan data melalui, Penulisan Kepustakaan (*Library Reseach*). Hal ini dilakukan untuk melakukan pencarian data dengan membaca literatur dan referensi yang ada. Peneliti menggunakan buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang di bahas dalam penulisan. Studi dokumen ini dilakukan guna memperoleh data sekunder, yaitu penulisan bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.²²

Data yang dikumpulkan dalam penulisan ini di analisis secara normatif kualitatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari studi dokumen yaitu dengan mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis²³. Kualitatif dimaksudkan menganalisis data yang berasal dari hasil penulisan kepustakaan, secara *online* sebagai sarana pembaruan hukum di Indonesia. Sedangkan normatif adalah bahwa penulisan ini berdasarkan pada peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif²⁴.

Dalam menganalisis data dilakukan dengan metode yuridis kualitatif, dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas dengan tidak menggunakan rumus maupun angka²⁵, karena sifatnya yang kualitatif tersebut.

22 *Ibid.*

23 Soerjono Soekanto, *Metode Penulisan Hukum*, Jakarta :UI Press, 2002, hlm.86.

24 Andi Julia Cakrawala, *Penyelesaian Sengketa Komersial Melalui Arbitrase Online Sebagai Sarana Pembaruan Hukum Di Indonesia*, Disertasi Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Padjadjaran, Bandung, 2015.

25 *Ibid.*, hlm.87.

E. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam penelitian ini akan berpijak pada berbagai teori baik teori yang berkaitan dengan konstitusi sebagai fokus penelitian maupun berbagai teori ketatanegaraan sebagai bentuk materi muatan konstitusi itu sendiri. Selain itu, penelitian ini akan mendasarkan beberapa kajian terhadap konsep HAM sebagai ciri suatu negara hukum baik *rechtstaat* maupun negara hukum *rule of law*²⁶.

1. Teori Konstitusi

Secara historikal, penggunaan aturan dasar (konstitusi) dalam bernegara telah lama dikenal oleh bangsa Timur, sebelum peradaban bangsa Eropa mengenal penggunaan konstitusi. Tepatnya oleh bangsa Arab pada abad ke-7 di zaman Nabi Muhammad SAW., dalam Konstitusi Madinah²⁷. Konstitusi

26 Perbedaan antara negara hukum *rechtstaat* dan *rule of law* terletak pada karakteristik sebagaimana yang diintoduser oleh F.J. Stahl dan A.V. Dicey..., lihat selengkapnya dalam Fajar Laksono dan Subarjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta: UII Press, 2006, hlm. 18., A.V. Dicey, *Introduction to Study of Constitution*, (terjemahan), Bandung: Nusa Media, 2008. hlm. 251-252., Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas, 2013, hlm. 67., Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Institusionalisasi Judicial Review di Indonesia*, Makassar: Pustaka Refleksi, 2009, hlm. 23., dan Fajlurahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Malang: Instrans Publishing, 2016.

27 Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW., dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Makkah terhitung sejak pengangkatan Nabi Muhammad SAW sebagai rasul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi kaum yang komunitas yang merdeka setelah pada tahun 622 M, hijrah ke Madinah, kota yang tertindas, di Madinah mereka mempunyai kedudukan yang baik dan segera menjadi umat yang kuat dan dapat berdiri sendiri. Lihat Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Cet.Ke-5), Jakarta: UI, 1985, hlm. 92. Selanjutnya dalam Konstitusi Madinah telah memuat sejumlah hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, misalnya: Pasal 2 Konstitusi Madinah "*Kaum Muhajirin (pendatang) dari Quraisy sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat diantara mereka dan mereka membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin*"; Pasal 11 "*sesungguhnya mukminin tidak boleh membiarkan orang yang berat menanggung utang diantara mereka, tetapi membantunya dengan baik dalam pembayaran tebusan atau diat*"; Pasal 16 "*sesungguhnya orang Yahudi yang mengikuti kita berhak atas pertolongan dan santunan, sepanjang (mukminin) tidak terzalimi dan ditentang (olehnya)*"; Pasal 25 "*Kaum Yahudi Bani 'Auf bersama dengan warga yang beriman adalah satu umat. Kedua belah pihak, kaum Yahudi dan kaum Muslimin, bebas memeluk agama masing-masing. Demikian pula halnya sekutu dan diri mereka sendiri. Bila antara mereka ada yang melakukan aniyah dan dosa dalam hal ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya*".... lihat selengkapnya dalam Adnan

Madinah menjadi semacam *the living law* pada warga negara yang tingkat kebhinnekaan warganya sangat tinggi dan menjadi konstitusi modern²⁸ pertama yang ada di dunia. Selanjutnya, di belahan Eropa lahirlah beberapa konstitusi seperti: Konstitusi tidak tertulis (konvensi) di Inggris yang biasa dikenal sebagai *Magna Charta* (5 Juli 1215); Konstitusi Amerika Serikat (1787)—biasanya dianggap konstitusi pertama di dunia dengan sebutan *Declaration of Human Right* (5 Juli 1775); Konstitusi Perancis (1795) yang dipelopori oleh *Les droits de l'homme et du citoyen* (Agustus 1789). Dan konstitusi lainnya yang diterapkan di berbagai negara, sampai pada Konstitusi Indonesia —Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945)²⁹.

Terlepas sejarah konstitusi di atas, konstitusi pada hakikatnya berkenaan dengan legitimasi kekuasaan pemerintah sebagai representasi atau personifikasi negara dalam memerintah. Isu tentang konstitusi Thomas Paine mengemukakan dua dalil dalam teorinya tentang hakikat fungsional konstitusi dalam hubungan dengan pemerintahan negara. Pertama, “*A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and a government without a constitution is power without right*”. Kedua, “*A constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creature of a constitution*”.³⁰ Berdasarkan

Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi), Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2014, hlm. 2.

28 Kualifikasi Piagam Madinah—*al-shahifah yang memuat 47 Pasal*—sebagai konstitusi diakui oleh sarjana—misalnya—Montgomey Watt, *Muhammad: Prophet and Statements*, New York: Oxford University Press, 1964. Lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, Jakarta: UI-Press, 1995); Dahlan Thaib dkk., *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi* (cet. Kelima), Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005. Lihat juga Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (cet. Kedua), Jakarta: Kencana, 2004. Zainal Abidibin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis Pertama di Dunia*, Jakarta: Bulan Bintang, 1973. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Press Jakarta, 2006.

29 Lihat perkembangan konstitusi Indonesia dalam Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.

30 Carles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York-Ithaca: Cornell University Press, 1947, hlm. 2 dalam dalam Titon Slemet Kurnia, *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 7.

pendapat Paine, isu ekstensial konstitusi pada hakikatnya berkenaan dengan legitimasi kekuasaan pemerintah sebagai representasi atau personifikasi negara dalam memerintah.

Dalam kaitan dengan itu, Titon Slamet Kurnia memberikan penekanan pada pernyataan Paine bahwa *“a government without a constitution is power without right”*. Menurutnya pada pernyataan kedua Paine lebih menekankan pada aspek fungsional dari kedudukan atau posisi konstitusi terhadap eksistensi pemerintah bahwa konstitusi ada lebih dahulu dari pemerintah, dan pemerintah tidak lain hanyalah ciptaan konstitusi. *A fortiori*, berdasarkan pemikiran tersebut dapat disimpulkan pengertian bahwa semua negara pasti memiliki konstitusi.³¹ Apa yang diungkapkan tersebut menjadi sebuah penghayatan akan urgensi konstitusi bagi suatu negara terlebih kepada penyelenggara negara maupun kepada warga negara.

Lebih jauh, Titon Slamet Kurnia mengintrodusir bahwa pernyataan Paine tersebut bersifat deskriptif belaka; berbicara tentang konstitusi apa adanya, bukan apa yang seyogianya ada. Artinya, dengan kembali pada hakikat dari konstitusi di atas, yaitu sebagai seperangkat kaidah-kaidah dalam rangka mendirikan pemerintah (*a body of rules constitutes a government*) suatu negara, tidak ada satu negara pun dapat eksis tanpa memiliki konstitusi karena eksistensi konstitusi tersebut bermakna yuridis, pada saat yang sama, sebagai eksistensial pemerintah (alas hak dari kekuasaan pemerintah untuk memerintah dalam negara). Dalam arti demikian tidak dipersoalkan bakal seperti apakah pemerintah yang dilahirkan oleh konstitusi tersebut: Apakah demokratis atau otokratis? Apakah baik atau jahat? Muller sebagai penegasan mengatakan, *“A constitution can be thought of as the set of rules that define a community’s political institutions. By this definition all communities, even dictatorships, have a constitutions.”*³²

Beranjak dari uraian di atas, menurut Herman Heller membagi konstitusi itu dalam tiga pengertian sebagai berikut:

31 Lihat selengkapnya dalam *ibid.*,

32 *Ibid.*, hlm. 8.

- a. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*die politische Verfassung als gesellschaftliche Wirklichkeit*) dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein Rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum;
- b. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *Rechtsverfassung (die verselbstandigte Rechtsverfassung)*. Tugas mencari unsur-unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut “abstraksi”;
- c. Kemudian orang mulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.³³

Nampak identifikasi Herman Heller tentang konstitusi menunjukkan tahap dan proses perumusan konstitusi mulai dari nilai-nilai internalisasi dari politik kehidupan masyarakat sampai kepada penulisan nilai-nilai tersebut dalam sebuah naskah konstitusi. Jadi dapat dipahami bahwa konstitusi sebagai suatu *cita hukum ketatanegaraan* yang dikodifikasi dalam bentuk naskah tertulis. Tentu dalam kaitannya, pengkodifikasian *cita hukum ketatanegaraan* tersebut memiliki sejumlah fungsi yang akan dicapai dalam kehidupan bernegara.

Terkait dengan fungsi suatu konstitusi, menurut M. Fajrul Falaakh bahwa penetapan suatu konstitusi memiliki tujuan, begitu pula dalam kaitan dengan amandemen konstitusi. Saat MPR mengubah UUD 1945 pada tahun 1999-2002, MPR memiliki sejumlah tujuan: [periksa pertimbangan-pertimbangan pada setiap keputusan amandemen]. Cara pandang ini menegaskan instrumentalisasi konstitusi dan tujuan amandemen bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagaimana sudah

33 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988, hlm. 65.

ditunjukkan oleh pendapat bahwa konstitusi bersifat dan bersikap anteseden terhadap organisasi negara.³⁴

Secara khusus Van Maarseven dan Van der Tang mengemukakan sejumlah fungsi konstitusi (*functional pluriformity*) yaitu:³⁵ fungsi ideologis atau nasionalistik, fungsi informatif/deklaratorik, fungsi registrasi, fungsi *barrier* (perintang), fungsi *regulatory*, fungsi transformasi, fungsi *canalization*, dan fungsi “kehumasan” (*public relations function*). Empat dari delapan fungsi ini dikategorikan sebagai fungsi umum, yaitu informatif, pengaturan (*regulatory*), transformasi dan kanalisasi.

Fungsi konstitusi menurut Maarseveen dan Tang adalah:

- a. Fungsi informatif/deklaratorik: warga negara adalah bangsa Indonesia asli dan bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang; Indonesia adalah negara kepulauan; negara hukum; negara kesatuan (masing-masing berisi konsep teori).
- b. Fungsi *regulatory* (terutama tentang proses): misalnya mengatur sistem Pilpres, alasan dan prosedur pemakzulan, prosedur amandemen konstitusi, ada *delegating provisions* dari *blanket provisions* (*open legal policy*).
- c. Fungsi transformasi: mengalihkan bentuk kebiasaan, kesepakatan, institusi sosial-ekonomi-budaya ke dalam dokumen undang-undang dasar sehingga jadi bagian dari hukum konstitusi (*constitutional law*). Contoh menjamin kedudukan masyarakat hukum adat dan daerah, menjamin keberadaan parpol sebagai peserta pemilu, menjamin pelaksanaan pemilu oleh komisi independen, menjamin keterwakilan daerah, membentuk komisi yudisial dalam rangka “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim”, stabilitas sistem presidensial (pemakzulan bukanlah *parlementary vote-of-no-confidence*),

34 Mohammad Fajlul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014, hlm. 31.

35 HLM. Thlm. J.F. van Maarseven dan Ger van der Tang, *Written Constitutions (A Computerized Comparative Study)*, New York: Oceana Publications, Inc, 1978, hlm. 272-282., dalam *ibid*.

regenerasi kepemimpinan secara teratur (masa jabatan presiden dibatasi dua kali).

- d. Fungsi *canalization* mengenai masalah-masalah politik: alasan dan prosedur pemakzulan, pengisian lowongan jabatan presiden atau wapres dan lowongan kedua jabatan secara bersamaan, membentuk peradilan konstitusi untuk memastikan kesesuaian UU dengan UUD dan memulihkan ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan (PUU di MA dan MK), menjaga stabilitas ketatanegaraan, yaitu dalam *interplay* antarlembaga negara (SKLN).³⁶

Selanjutnya Fajrul Falaakh mengemukakan komentar terhadap fungsi-fungsi di atas dengan memberikan berbagai cacatan diantaranya: *pertama*, kebanyakan fungsi tersebut (tiga) adalah *regulatory* karena konstitusi berisi aturan atau menjadi sumber hukum tertinggi (*higher law*); fungsi informasi bukan berwatak regulatif. *Kedua*, fungsi informasi dapat dibedakan fungsi *declatory* (*public relations*). Fungsi kanalisasi terkesan hanya “menyalurkan” permasalahan, sehingga dapat dipertajam oleh fungsi lain, yaitu *dispute resolution* dan bahkan adjudikasi (*adjudication*). Ini berkesesuaian dengan kekuasaan kehakiman.³⁷

Ada fungsi (*regulatory*) pada muatan konstitusi Bryce yang juga bisa disebut fungsi pemersatu (*uniting function*), yaitu “*to hold state together*”. Ini merupakan fungsi penting dalam hubungan pusat daerah di suatu negara. Ada fungsi atribusi regulasi (delegasi) kepada legislatif berdasarkan supremasi konstitusi (*higher law*). Konsekuensinya, ada fungsi disiplin/ tertib hukum (*order, regulatory*): konstitusi mengatur pengujian peraturan (*judicial review of legislations*) karena kedudukannya sebagai *lex superior*, dan yudikatif berperan sebagai pengawal konstitusi.³⁸

Fungsi-fungsi lain: distribusi dan limitasi kekuasaan (*limitasi government*; sesuai paham negara hukum atau *rule of*

36 Mohammad Fajlul Falaakh, *ibid.*, hlm. 31.

37 *Ibid.*,

38 *Ibid.*, hlm. 32.

law sebagai muatan konseptual konstitusi), proteksi (misalnya HAM, identitas bangsa, bentuk negara), distribusi sumber daya ekonomi (pada konstitusi sosial-ekonomi).³⁹

Berdasarkan fungsi konstitusi sebagaimana yang diuraikan di atas, pemaparan terakhir dalam teori konstitusi ini yang relevan dengan fokus penelitian adalah materi muatan konstitusi. Menurut Fajrul Falaakh sebagai dokumen publik yang berkedudukan khusus dalam sistem hukum negara, konstitusi tertulis berisi aturan-aturan dasar (*basic law*) bernegara seperti maksud dan tujuan negara organisasi kekuasaan negara, fungsi dan wewenang pejabat/ lembaga negara serta tanggung jawabnya, pembatasan terhadap kekuasaan negara, mengatur hubungan antara sesama lembaga negara, termasuk jaminan atas perlindungan hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara.⁴⁰

Menurut Maarseven, konstitusi menjawab sejumlah persoalan pokok antara lain tentang:

- a. Hukum dasar suatu negara;
- b. Aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara;
- c. Mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya;
- d. Mengatur tentang hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kaitan satu sama lain;
- e. Mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan kelembagaannya;
- f. Ideologi elit penguasa; dan

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Definition of Terms and Phrases of American and English jurisprudence, Ancient and Modern*, Mennesota: West Publishing, 2003., dalam *ibid.*, hlm. 44.

- g. Menentukan hubungan material antara negara dengan masyarakat.⁴¹

James Bryce berpendapat setiap konstitusi mengatur tentang kerangka sistem pemerintahan negara, jaminan terhadap hak-hak warga negara, dan mekanisme hubungan pusat-daerah yang kohesif.⁴²

Pendapat bahwa isi terpenting suatu konstitusi adalah pengaturan tentang struktur organisasi negara dan batas-batas wewenangnya berarti melihat negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dengan unit-unit di dalamnya. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh G. Sartori bahwa yang terpenting dalam konstitusi adalah struktur atau organisasi negara.⁴³ Berbeda dengan Massimo La Torre yang mengkritik keterbatasan muatan konstitusi seperti itu, menurutnya sebagai *self-institution of the people or society* terutama memuat hak-hak masyarakat. J.E. Lane mengaitkan konstitusi dengan *legal order* dan menekankan materi muatan pokok konstitusi (*core content*) tentang *right and duties*. Dalam konteks ini maka muatan konstitusi dapat dianalisis berdasarkan *based right theory* (Dworking) yang pada pokoknya mengandung *right to organize state powers (constituent power)* dan *human rights* pada umumnya. Dan pada dasarnya *human rights* dapat dikelompokkan ke dalam hak-hak negatif dan hak-hak positif.⁴⁴

41 *Ibid.*, hlm. 44.

42 James Bryce, *Introduction to the Study on the Law Of England*, London: Butterworths, 1901, hlm. 271-272. Ia mengatakan, setiap konstitusi memiliki tiga objek pengaturan yaitu: (1) *to establish and maintain a frame of government under which the work of the state can be effienclly carried on, the aims of such of frame of government being on teh one hand to associate the people with government, and on the other hand, to preserve public order, to avoid hasty decisions and to maintain a tolerable continuity of policy;* (2) *to provide due security of right of the individual citizen as respects person, property, and opinion, so that he shall have nothing to fear from the tyranny of an excited majority;* (3) *to hold the state together, not only to prevent its disruption by the revolt or secession of a part of the nation, but to strengthen the cohesiveness of the country by creating good machinery for connecting the outlying parts with the centre, and by appealing to every motive of interest and sentiment, that can lease all sections of the inhabitants to desire to remain united under one government.*, dalam Mohammad Fajrul Falakkh, *ibid.*, hlm. 44.

43 *Ibid.*, hlm. 45.

44 Dikutip dalam *ibid.*,

Meski demikian, Wheare menyatakan konstitusi sebagai hasil kompromi politik (dan hukum) yaitu bahwa, “*constitutions, when are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interests, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at that time.*” Jadi konstitusi dapat mengatur aspek sosial (misalnya tentang sumber daya manusia dan pendidikan), ekonomi (misalnya soal sumber daya alam, anggaran negara, jaminan sosial), dan kebudayaan (misalnya bahasa dan agama) yang menjadi perhatian dan keprihatinan perumusannya dan mengemuka pada waktu perumusan konstitusi.⁴⁵

Dalam konteks materi muatan konstitusi Indonesia, Sri Seomantri mengajukan pendapat bahwa materi muatan UUD 1945 pra-amandemen adalah hak-hak asasi manusia (Pasal 27-31, 34), susunan ketatanegaraan yang fundamental (Pasal 1-2, 4. 6-8, 16-19, 23 (5), 24), pembagian dan pembatasan tugas yang fundamental (Pasal 3, 5, 10-15, 20-22, 23 (1), 32, 34, 37), dan materi lain-lain (seperti tentang atribut negara). Materi muatan UUD 1945 ini telah diubah secara formal pada tahun 1999-2002, yaitu melalui amandemen berdasarkan Pasal 37 UUD 1945.⁴⁶

2. *The Living Constitution*

Dalam perkembangannya konstitusi normatif yang menjadi dasar bernegara terus mengalami dinamika dalam wujud pelaksanaannya. Sebelum konstitusi suatu negara dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kehidupan ketatanegaraan yang mengharuskan adanya perubahan atau amandemen konstitusi, maka segala materi yang terkandung di dalam konstitusi mampu beradaptasi dengan perkembangan kenegaraan (*the living constitution*). *The living constitution* menjadi semacam langkah solutif apabila amandemen konstitusi tidak dimungkinkan. Oleh karena itu, peneliti menilai konsep *the living constitution* penting

45 *Ibid.*,

46 *Ibid.*, hlm. 45.

dalam menanggapi wacana amandemen suatu konstitusi, sehingga dapat memberikan jawaban objektif sejauhmana *the living constitution* mampu beradaptasi dengan perkembangan ketatanegaraan dan sejauhmana *the living constitution* tidak mampu lagi mengurai permasalahan kebangsaan sehingga mengharuskan adanya perubahan konstitusi.

Tesis dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal.⁴⁷ Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-undang dasar, sementara momen yang sama dunia berubah begitu cepat.⁴⁸

Berikut beberapa pandangan yang sifatnya aspirasional tentang *the living constitution* oleh praktisi hukum paling otoritatif yaitu di Amerika Serikat dan Kanada. *Chief Justice Marshall* dalam kasus *McCulloch v. Maryland (1819)* mengatakan tentang tujuan eksistensial *the Constitution of the United States*: “to endure for ages to come and consequently to be adapted to the various crises of human affairs.” Dalam kasus lain yaitu *Cohens v. Virginia (1821)* *Chief Justice Marshall* mengulang kembali posisinya: “a constitution is framed for ages to come and is designed to approach immortality as nearly as human institution can approach it.” *Justice Cardosa* dalam *the Strorrs Lectures* di *Yale Law School* membuat pernyataan senada: “a constitution states or ought to state not rules for passing hour, but principles for an expending future.” Sementara *Justice Brandeis* mengemukakan pandangannya tentang *the Constitution United States*: “is a living organism. As such it is capable of growth—of

47 David A. Strauss, *The Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2010, hlm. 1., dalam Titon Slamet Kurnia, *op.cit.*, hlm. 55. Bandingkan pula dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, Beliau menilai bahwa *the living constitution* merupakan bentuk perubahan konstitusi non formal. Fajrul Falaakh mentesiskan bahwa dalam keadaan konkret penerapan konstitusi acapkali mengalami perubahan non formal melalui berbagai ajudikasi konstitusi [*constitutional review* ke MK] maupun rumusan undang-undang yang bentuk oleh pihak legislatif dan eksekutif.

48 Dikutip dalam *ibid.*,

*expansion and of adaptation to new conditions... Because our Constitution possesses the capacity of adaption, it has endured as the fundamental law of an ver-developing people*⁴⁹.

Konsep *the living constitution* sebagai konstitusi normatif sangat penting dengan mempertimbangkan asumsi Strauss tentang bagaimana seyogianya sebuah undang-undang dasar mampu merespon perubahan yang terjadi sementara di sisi lain undang-undanga dasar tersebut belum secara formal diamandemen. Dari pendapat aspirasional yang dikemukakan oleh hakim-hakim terkemuka Amerika Serikat dan Kanada di atas menunjukkan bahwa mereka tidak menghendaki konstitusi statis (yang dalam kondisi *status quo* tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi). *Chief Justice Rehnquist, the Supreme Court of the United States*, bahkan dengan mengatakan, “*at first blush it seems certain that a living constitution is better than what must be its counterpart, a dead constitution*”.⁵⁰

Namun argumen untuk *the living constitution* sangat lemah ditinjau dari segi asas *rule of law* yang pada analisis awal lebih menekankan pentingnya formalitas. Antonin Scalia berasumsi bahwa konsep *original meaning* yang diposisikan kontras dengan *the living constitution*, sebagai lebih prospektif ketimbang alternatif lain dalam kaitan kesesuaian dengan *the rule of law*. Lebih lanjut, untuk menjustifikasi objektivitas konsep *the living constitution* sebagai konstitusi normatif maka digunakan argumen *a contrario* dari pernyataan Struss: sepanjang tidak ada tujuan manipulasi dari upaya untuk membuat konstitusi (undang-undang dasar) mampu berdaptasi dengan perubahan yang terjadi maka upaya tersebut valid. Dengan pengertian lain, barangsiapa bertanggungjawab melakukan interpretasi konstitusi maka harus mampu pula membuktikan bahwa upayanya itu, menginterpretasi konstitusi sesuai dengan perubahan yang tengah berlangsung, benar-benar tidak didasarkan kepentingan atau aspirasi subjektif.⁵¹

49 Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 55.

50 Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 56.

51 *ibid.*, hlm. 58.

Titon Slemet Kurnia menginterpretasi bahwa konsep *the living constitution* sebagai konstitusi normatif sangat relevan fungsinya hanya sebagai *gap filter* terhadap undang-undang dasar sepanjang belum dilakukan amandemen kepadanya menyesuaikan dengan perubahan atau perkembangan yang terjadi. Dalam fungsi yang demikian maka konsep ini seyogianya digunakan secara terbatas. *Appeal* kepada *the living constitution* akan menjadikan konstitusi lebih fleksibel, lebih dengan realitas sosial objektif. Namun tidak berarti bahwa tidak mesti ada amandemen terhadap undang-undang dasar serta menyerahkannya kepada kebijakan dari interpreter konstitusi untuk menginterpretasi sesuai dengan perkembangan atau perubahan yang terjadi.⁵²

Apa yang disebutkan di atas terkait perubahan konstitusi dalam arti non formal yang mesti dibuktikan bebas dari anasir-anasir subjektivitas, nampaknya sukar untuk dilakukan. Mengingat dalam pergolakan perumusan suatu aturan dilandasi oleh kepentingan ideologi—terutama ideologi elit penguasa. Lagi pula dalam *the living constitution* hanya dapat dilakukan terbatas untuk hal yang sifatnya tidak terlalu mendasar dan fundamental mengubah meteri muatan konstitusi yang telah disepakati. Namun *the living constitution* tidak dapat diaplikasikan pada permasalahan yang sifatnya fundamental mengubah praktik dan struktur ketatanegaraan—hal ini membutuhkan amandemen.

3. Teori Perubahan Konstitusi

Ketika *the living constitution* tidak dapat lagi mengurai sekelumit permasalahan yang terjadi, maka pilihan terakhir adalah melakukan perubahan atau amandemen konstitusi. Karena setiap konstitusi yang tertulis—termasuk UUD NRI Tahun 1945—mencantumkan pasalnya tentang perubahan. Hal ini disebabkan karena konstitusi walaupun ia direncanakan untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat

52 Lihat selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 58-59

kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi perlu diubah. Suatu konstitusi pada hakikatnya adalah suatu dasar hukum yang merupakan dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, maka membuat konstitusi menetapkan cara perubahan yang tidak mudah, dengan maksud tidak mudah pula orang merubah hukum dasarnya. Kalau memang perubahan diperlukan, maka persoalan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak. Tetapi sebaliknya ada pula konstitusi yang mempertimbangkan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Konstitusi yang demikian fleksibel karena untuk perubahannya tidak memerlukan cara yang istimewa, cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya adapula konstitusi yang menetapkan syarat perubahan dengan cara istimewa, umpamanya perubahan itu harus disetujui lebih dahulu oleh kedua perwakilannya. Konstitusi itu bersifat rigid.⁵³

Terlepas dari uraian di atas, Sri Soemantri mendeskripsikan arti dari perubahan konstitusi sebagai berikut:⁵⁴

- a. Menjadikan lain bunyi atau rumusan yang terdapat dalam konstitusi (undang-undang dasar);
- b. Menambahkan sesuatu yang tidak (belum) terdapat dalam konstitusi;
- c. Yang tercantum dalam konstitusi, karena faktor-faktor tertentu, dilaksanakan berbeda.

Selanjutnya C.F. Strong menguraikan lima cara formal perubahan konstitusi, yaitu melalui referendum, oleh parlemen dengan ratifikasi negara bagian, *special constituent assembly*, prosedur istimewa parlemen, dan prosedur parlementer biasa.⁵⁵ Sedangkan menurut Georg Jellinek, mengelompokkan dua cara untuk mengubah konstitusi, yaitu melalui prosedur yang ditentukan oleh konstitusi dan cara-cara di luar dari itu seperti revolusi, kudeta, atau konvensi. Mengikuti Jellinek, A.H. Struycken menyebut cara perubahan konstitusi menurut hukum

53 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam *op.cit.*, hlm. 75-76.

54 Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 22.

55 Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 50.

(pengadilan) dan cara lain seperti revolusi, konvensi, dan kudeta. Uraian tersebut mengenai revolusi, kudeta, dan konvensi tidak sepenuhnya dapat diterapkan terhadap Indonesia pasca orde baru. Pendapat tersebut kesemuanya tidak menyinggung proses demokratisasi, khususnya transisi dari kekuasaan otoriter seperti yang terjadi di Indonesia dan kemudian menghasilkan amandemen UUD 1945.⁵⁶

Adapun K.C Wheare mengemukakan fakto-faktor pengubah konstitusi. Menurutnya konstitusi berubah karena sejumlah faktor yang disebutnya sebagai *some primary forces* seperti revolusi industri (penemuan alat telekomunikasi dan perubahan perdagangan), perang atau ancaman perang, krisis ekonomi dan ketimpangan perdangan internasional, gagasan *welfare state* atau *social service state*, perkembangan demokrasi, penguatan sentralisasi eksekutif kerana penemuan dan perkembangan teknologi persenjataan modern, pengaruh partai politik—mungkin paling kuat—, sistem pemilu, sikap rakyat kepada konstitusi (*constitutional culture*) seperti di Amerika Serikat dan Swiss.⁵⁷ Menurut Wheare *some primary forces* juga dapat memicu konflik mendorong perubahan secara formal, atau mendorong perubahan persepsi terhadap makna konstitusi dan makna konstitusionalisme. Dengan kata lain, faktor-faktor tersebut juga mendorong perubahan konstitusi secara non formal, atau perubahan makna konstitusi tanpa perubahan dokumen, yaitu melalui *judicial interpretation* (perubahan karena/ oleh putusan pengadilan), perubahan hukum organik (yang mengatur lembaga negara) oleh pembentuk undang-undang, perubahan persepsi dalam masyarakat yang diwujudkan dalam kebiasaan dan tradisi (*usages and conventions*) sehingga mengubah praktik konstitusionalisme.⁵⁸

56 *Ibid.*, hlm. 51.

57 Merujuk kepada pengertian sumber hukum dalam arti material maka kejadian alamiah, seperti bencana alam, dapat mengubah konstitusi. Contoh yang perlu ditajamkan pembahasannya: Wapres RI didudukkan sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana (Bakor PBP) berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Subulussalam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (pasca stunami Aceh 2006). Semula badan ini diketuai oleh Menteri Sosial., dalam *ibid.*, hlm. 52.

58 *Ibid.*,

Berdasarkan penelusuran literatur, tiap negara memiliki varian dalam perubahan konstitusi—misalnya di Belanda dan Amerika Serikat. Seperti diketahui, undang-undang dasar (*grondwet*) Belanda dapat diubah dengan undang-undang. Apabila akan diadakan perubahan terhadap undang-undang dasarnya, ada keharusan untuk membuat undang-undang tersendiri yang menguatkan adanya kehendak untuk melakukan perubahan tersebut. Dalam undang-undang yang berisi usul perubahan undang-undang dasar Belanda itu harus dinyatakan dengan tegas usul perubahan yang dikehendaki. Selain itu dalam undang-undang tersebut harus dikemukakan pula alasan-alasan yang digunakan untuk mengubah undang-undang dasar. Oleh karena dilakukan dengan undang-undang, prosedur serta proses pengajuan dan penetapannya sama dengan undang-undang. Ini berarti bahwa prakarsa dalam pengajuan usul perubahan dapat berasal dari pemerintah atau dapat pula berasal dari *Staten-Generaal*⁵⁹, yang hanya dapat dilakukan oleh Majelis Rendah saja. Andaikata RUU berisi usul perubahan undang-undang dasar tersebut diterima oleh Majelis Tinggi, maka undang-undang itu kemudian dikirimkan kepada Kepala Negara Belanda untuk disahkan dan selanjutnya diundangkan dalam *Staatsblad* (Lembaran Negara). Adapun yang harus menjadi syarat dipenuhinya untuk sahnya keputusan tentang perubahan undang-undang dasar, yaitu:

- a. Sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari yang hadir menyetujui; sedangkan
- b. Kuorum untuk itu sekurang-kurangnya setengah dari anggota Majelis Rendah ditambah satu hadir.⁶⁰

Berbeda halnya dengan prosedur, mekanisme perubahan konstitusi Amerika Serikat tidak diatur secara terperinci dalam konstitusinya. Ketentuan tentang perubahan diatur dalam *Article V Constitution*. Menurut Orfield, konstitusi Amerika Serikat dapat

⁵⁹ *Staten General* padanannya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menurut UUD 1945 yang sudah diubah karena MPR juga sekarang *bikameral* (meski kuasi-bikameral karena DPD tidak jelas wewenangnya), atau setara dengan *Congress* di Amerika Serikat, yang mempunyai dua kamar (bikameral), *Senat* dan *House of Representative.*, dalam Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 24.

⁶⁰ Lihat selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 25.

diubah melalui prosedur dan mekanisme sebagai berikut:

- a. Usul perubahan yang diajukan oleh konvensi nasional (*national convention*) dan yang diratifikasi dilakukan oleh konvensi tiap negara bagian (*state conventions*);
- b. Usul perubahan yang diajukan oleh Kongres dan yang negara ratifikasinya dilakukan oleh Badan Perwakilan Rakyat Negara-Negara Bagian (*State Legislatures*).⁶¹

Terkait dengan prosedur perubahan konstitusi di Indonesia, baik pra amandemen maupun pasca amandemen, termasuk perubahan *constituent assembly*, yaitu oleh MPR, Sri Soemantri membahas hal ini dalam disertasinya dan menilainya sebagai hal yang ringan. Peneliti lain—misalnya—mengungkapkan bahwa ada kesamaan dengan konstitusi Weimar 1918. Amandemen Pasal 37 kemudian mempersulitnya, tetapi bermodel tunggal, misalnya apabila dibandingkan dengan Amerika Serikat, sehingga justru memberi peluang terhadap perubahan non formal. Hal ini menjustifikasi bahwa konstitusi Indonesia (UUD 1945) bersifat rigid-fleksibel yang ditunjukkan dengan: (1) prosedur perubahan formal pada Pasal 37 diperberat (diusulkan oleh 1/3 anggota MPR dan disetujui oleh 50% + 1 anggota MPR); meskipun pemberatan ini lebih ringan dibanding bobot legislasi (persetujuan DPR dan Presiden). (2) Dibentuk MK yang berwenang menguji undang-undang untuk menjaga UUD berdasarkan Pasal 24C ayat (1) [*pen.*, adanya lembaga MK mengindikasikan bahwa pada dasarnya UUD 1945 selain rigid dalam proses perubahannya, namun memungkinkan untuk diinterpretasi sehingga peluang perubahan non formal (fleksibel) dapat terjadi].⁶²

4. Sistem Pemerintahan

Istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari 2 (dua) kata yakni “sistem” dan “pemerintahan”. Untuk memahami secara mendalam istilah sistem pemerintahan, maka perlu

61 Lihat selengkapnya mengenai prosedur perubahan huruf b dalam *ibid.*, hlm. 26-28.

62 Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 126.

menelaah kedua gabungan kata tersebut.

Terhadap kata atau istilah “sistem”, Carl J. Friedrich—sebagaimana yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim—memaknai sebagai suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu membentuk suatu ketergantungan antara bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁶³ Berbeda dengan Visser T. Hooft—sebagaimana yang dikutip oleh Sirajuddin, dkk—memaknai kata “sistem” sebagai sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur dan komponen yang selalu pengaruh-mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.⁶⁴ Nampak bahwa Carl J. Friedrich lebih memfokuskan makna “sistem” sebagai sesuatu yang bekerja secara keseluruhan yang bersifat fungsional, sedangkan bagi Visser T. Hooft lebih memfokuskan pada gabungan beberapa unsur dan komponen yang terdiri dari satu atau beberapa asas.

Makna “sistem” juga dapat ditemukan pada *Black’s Law Dictionary*⁶⁵ yang diartikan sebagai “*orderly combination or arrangement, as of particulars, parts or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle*”.

Selanjutnya menurut Soejono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka bahwa untuk membicarakan masalah sistem faktor yang relevan untuk dibahas antara lain:

- a. Elemen-elemen suatu sistem, artinya ada patokan tertentu yang membedakan elemen suatu sistem ekonomi, politik dan sosial;
- b. Pembagian dari sistem, artinya suatu sistem terdiri dari

63 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV “Sinar Bakti”, 1988. hlm. 171.

64 Sirajuddin dkk, *hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Press, 2012. hlm. 14.

65 Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, dikutip oleh Sirajuddin, dkk., *ibid.*, hlm. 14.

bagian-bagian yang merupakan aneka subsistem, misalnya sistem hukum terdiri dari subsistem hukum publik dan subsistem hukum perdata;

- c. Konsistensi, artinya tidak ada yang berlawanan dalam suatu sistem;
- d. Kelengkapan sistem tersebut;
- e. Pengertian-pengertian dasar (*grundbegriffen*) dari sistem tersebut, yaitu pengertian yang menjadi ciri pengenal dari suatu sistem⁶⁶

Menarik untuk dicermati poin b dan c pada pendapat di atas. Jika kita memaknai pembagian dari sistem pada poin b tersebut, maka dapat saja secara *a priori* kita memaknai bahwa sistem pemerintahan juga memiliki pembagian sistem (subsistem), misalnya dengan menggunakan penyebutan subsistem pemerintahan presidensial; subsistem pemerintahan parlementer; dan subsistem pemerintahan campuran. Namun jika kita melakukan telaah pada poin c, maka penyebutan subsistem pemerintahan presidensial dst., tidaklah tepat, sebab pemerintahan presidensial, parlementer, dan campuran, masing-masing memiliki ciri saling berlawanan satu sama lain (kontradiktif). Oleh karena itu, sejauh ini para ahli hukum pada umumnya menggunakan kata sistem pemerintahan presidensial; sistem pemerintahan parlementer; dan sistem pemerintahan campuran.

Terlepas dari pengertian istilah “sistem” di atas, terhadap makna “pemerintahan” menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya yang termasuk legislatif dan yudikatif.⁶⁷

Sedangkan menurut Sri Soemantri yang perlu diketahui

⁶⁶ *Ibid.*,

⁶⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 171.

dalam posisi ini adalah pemerintahan itu apakah pemerintah(an) yang dimaksud mempunyai arti luas atau sempit. Seperti diketahui, istilah pemerintah dalam bahasa Inggris adalah *government*. Perkataan *government* dalam bahasa Inggris mempunyai dua pengertian:

- a. *Government in broad sense*; dan
- b. *Government in narrower sense*.

Government dalam arti luas (*government in broader sense*) meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara, sedangkan *government* dalam arti sempit (*government in narrower sense*) hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja. Dilihat dari teori trias politica, *government* dalam arti luas meliputi kekuasaan menjalankan undang-undang, kekuasaan membentuk undang-undang, dan kekuasaan mengadili. Dengan demikian, kekuasaan pemerintah dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk undang-undang yang terbatas, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan kehakiman yang terbatas.⁶⁸

Berdasarkan pemaknaan istilah “sistem” dan “pemerintahan” di atas, maka menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.⁶⁹

Ditinjau dari segi pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah itu dibagi menurut garis horizontal dan vertical. Pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertical melahirkan dua garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi⁷⁰ dan

68 Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2014. hlm. 173.

69 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*,

70 Pada prinsipnya adanya sistem desentralisasi disebabkan karena lemahnya sistem dekonsentrasi (pemerintah daerah hanya terpaku pada pelaksanaan kebijakan

dekonsentrasi.⁷¹

Lebih lanjut, pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensial. Tentu saja kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semua (quasi), karena jika dilihat dari sistem di atas dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial.⁷²

Terkait pembagian sistem pemerintahan menurut Sri Soemantri dalam kepustakaan dikenal 3 (tiga) sistem pemerintahan, yaitu:

- a. Sistem Pemerintahan Presidensial;
- b. Sistem Pemerintahan Parlementer;
- c. Sistem Pemerintahan yang mengandung unsur-unsur, baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial. Terhadap sistem ketiga ini ada yang menamakannya dengan *semipresidensial government*.⁷³

Sistem pemerintahan presidensial kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Sebagai kepala eksekutif seorang presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka itu hanya bertanggungjawab kepada presiden. Karena pembentukan kabinet itu tidak tergantung pada badan perwakilan rakyat atau tidak memerlukan dukungan

dari pusat). Berbeda dengan sistem desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak hanya sebatas melaksanakan kebijakan, namun juga dapat merumuskan suatu kebijakan. Lebih lanjut, desentralisasi merupakan sintesa dari sistem sentralisasi (thesa) dan dekonsentrasi (anti-thesa) sehingga melahirkan sistem desentralisasi (sintesa), lihat selengkapnya dalam Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang, Setera Press, 2016. hlm.53-69.

71 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*,

72 *Ibid.*,

73 Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm.161.

kepercayaan dari perwakilan rakyat itu, maka menteri pun tidak bisa dihentikan olehnya. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat yang mempertahankan ajaran Montesquieu, dimana kedudukan tiga kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif terpisah satu sama lain secara tajam dan saling menguji serta mengadakan perimbangan (*cheks and balances*). Kekuasaan membuat Undang-Undang di tangan *Congress*, sedangkan presiden mempunyai hak veto terhadap Undang-Undang yang sudah dibuat itu. Kekuasaan eksekutif ada pada presiden dan pemimpin-pemimpin departemen adalah para menteri yang tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Karena presiden itu dipilih oleh rakyat, maka sebagai kepala eksekutif ia hanya bertanggungjawab kepada pemilih (rakyat).⁷⁴

Sejalan dengan hal di atas, menurut Miriam Budiardjo dalam sistem ini dikelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagi pula menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan pada keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting.⁷⁵

Untuk mengetahui lebih mendalam sistem pemerintahan presidensial, dapat dicermati ciri-ciri terhadap sistem pemerintahan ini sebagaimana yang diuraikan oleh S.L. Witman & J.J Wuest diantaranya:

- a. Sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan;
- b. Eksekutif tidak mempunyai kedudukan mutlak untuk membubarkan badan perwakilan rakyat atau eksekutif tidak harus mengundurkan diri jika kehilangan dukungan dari badan perwakilan rakyat;
- c. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden

74 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 176.

75 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (edisi revisi), Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2008. hlm. 303.

dengan anggota kabinetnya; bahkan para anggota kabinet sepenuhnya bertanggungjawab kepada kepala eksekutif (Presiden); dan

d. Eksekutif dipilih oleh para pemilih (rakyat).⁷⁶

Ciri-ciri sistem pemerintah presidensial juga diuraikan secara eksplisit oleh Sri Soemanteri diantaranya:

a. Sistem pemerintahan ini didasarkan atas pemisahan kekuasaan. Seperti diketahui, sistem pemerintahan presidensial untuk pertama kali berlaku di Amerika Serikat. Sistem ini berlaku ketika *constitucional convention* (konvensi konstitusi) menetapkan konstitusi Amerika Serikat. Setelah tanggal 4 Juli 1776, yakni setelah diumumkannya *Declaration of Independence*, maka sejak itu berdirilah di Amerika bagian Utara 13 (tiga belas) negara. Karena letaknya dalam satu benua (Amerika bagian Utara), ke-13 negara tersebut sepakat membentuk satu kerja sama. Kerja sama tersebut membentuk *Confederation* (konfederasi). Dalam konfederasi ini terdapat sebuah badan kerja sama yang bernama *Congress*. Ketika bentuk kerja sama dengan nama konfederasi tidak berhasil melaksanakan gagasan tersebut, muncullah keinginan untuk menjalin kerja sama yang lebih erat. Untuk merealisasikan gagasan di atas, *Congress* membentuk *Constitutional Convention* dengan tugas membuat sebuah konstitusi. Dalam konstitusi yang kemudian ditetapkan oleh *Constitutional Convention* disepakati adanya tiga lembaga yang satu sama lain terpisah, tetapi saling mengawasi (*checks and balances*). Ketiga lembaga tersebut adalah *Congress* yang terdiri dari *House of Representatives* dan *Senate*, *President* serta *Supreme Court* (Mahkamah Agung). Oleh banyak pakar, dengan adanya tiga lembaga tersebut, Amerika Serikat melaksanakan teori *trias politica*. Hal lain yang juga disepakati adanya badan eksekutif pada diri seorang presiden yang dibantu oleh satu orang wakil presiden. Sehari-hari wakil presiden menjabat sebagai ketua senat bukan anggota.

76 Sri Soemantri, *op.cit.* hlm. 178.

- b. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara kepala eksekutif (presiden) dengan anggota kabinetnya (para menteri). Para menteri bertanggung-jawab sepenuhnya kepada kepala eksekutif. Seperti diketahui, kekuasaan eksekutif di Amerika Serikat dipangku oleh seorang. Presiden untuk masa jabatan 4 (empat) tahun. Setelah presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan, menteri-menteri sebagai pembantu presiden diangkat oleh presiden. Sebagai pembantu-pembantu presiden, para menteri bertanggungjawab sepenuhnya kepada presiden. Oleh karena itu, dalam masa jabatan yang 4 (empat) tahun, presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, kecuali melalui *impeachment* (pemakzulan).
- c. Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif (parlemen, *Congress*) dan sebaliknya kepala eksekutif tidak harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen, *Congress*). Inilah salah satu ciri utama dari sistem pemerintahan presidensial.
- d. Kepala eksekutif dipilih oleh Dewan Pemilih (*electoral college*) atau dipilih oleh rakyat secara langsung dalam suatu pemilihan umum.⁷⁷

Dalam praktiknya, sistem pemerintahan presidensial memiliki keuntungan dan kelemahan. Keuntungan dalam sistem ini adalah pemerintah untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil. Kelemahannya adalah kemungkinan terjadi apa yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif dan legislatif berbeda pendapat. Lagi pula pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat dan untuk memilih presiden dilakukan untuk masa jabatan yang tidak sama, sehingga perbedaan pendapat yang timbul pada para pemilih dapat mempengaruhi sikap dan keadaan lembaga itu menjadi berlainan. Misalnya kebijaksanaan politik yang ditempuh oleh Presiden bertentangan dengan pendapat *Congress* terhadap suatu kebijakan strategis nasional. Inilah salah satu contoh di

⁷⁷ *Ibid.*, hlm.164-166.

antara sekian banyak peristiwa yang terjadi.⁷⁸

Selanjutnya akan diuraikan *sistem pemerintahan parlementer*. Berbicara mengenai sistem pemerintahan parlementer sejatinya sistem ini merupakan kebalikan dari sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.⁷⁹

Jadi sistem parlementer ini lahir dari pertanggungjawaban menteri. Seperti halnya yang terjadi di Inggris di mana seorang raja tidak dapat diganggu gugat (*the King can do no wrong*), maka jika terjadi perselisihan antara raja dan rakyat, menteri lah yang bertanggungjawab terhadap segala tindakan raja. Adanya pertanggungjawaban politik di mana para menteri harus bertanggungjawab terhadap keseluruhan kebijaksanaan pemerintah kepada parlemen.⁸⁰

Menurut Miriam Budiardjo dalam sistem ini badan eksekutif dan badan legislatif bergantung sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang bertanggungjawab diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggungjawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet parlementer. Sifat serta bobot “ketergantungan” ini berbeda-beda dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif.⁸¹

78 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 179.

79 *Ibid.*, hlm.172.

80 *Ibid.*,

81 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 297.

Ciri-ciri sistem pemerintahan Parlementer menurut S.L. Witman & J.J Wuest diantaranya:

- a. Sistem itu didasarkan atas asas percampuran kekuasaan;
- b. Adanya pertanggungjawaban bersama antara eksekutif dan badan perwakilan rakyat; eksekutif dapat membubarkan badan perwakilan rakyat jika atau eksekutif harus mengundurkan diri bersama anggota kabinetnya apabila kebijaksanaannya tidak diterima lagi oleh mayoritas anggota badan perwakilan rakyat (badan legislatif);
- c. Di samping itu terdapat pula pertanggungjawaban bersama antara perdana menteri dengan anggota kabinetnya; dan
- d. Eksekutif (Prime Minister, Premier atau Chancellor) diangkat oleh kepala negara (Presiden atau Raja), sesuai dengan dukungan yang diberikan oleh mayoritas anggota badan perwakilan rakyat.⁸²

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, diantaranya:

- a. Raja/ Raju atau Presiden adalah sebagai kepala negara. Kepala negara tidak bertanggungjawab atas segala kebijaksanaan yang diambil oleh kabinet;
- b. Eksekutif bertanggungjawab kepada legislatif. Dan yang disebut eksekutif di sini adalah kabinet. Kabinet harus meletakkan mandatnya kepada kepala negara, manakalah parlemen mengeluarkan pernyataan mosi tidak percaya kepada menteri tertentu atau seluruh menteri;
- c. Dalam sisitem dua partai, yang ditunjuk sebagai pembentuk kabinet dan sekaligus sebagai perdana menteri adalah ketua partai politik yang memenangkan pemilihan umum. Sedangkan partai politik yang kalah akan berlaku sebagai pihak oposisi;

d. Dalam sistem banyak partai, formatur kabinet harus

⁸² Sri Soemantri, *op.cit.* hlm. 178.

membentuk kabinet secara koalisi, karena kabinet harus mendapat dukungan kepercayaan dari parlemen;

- e. Apabila terjadi perselisihan antara kabinet dengan parlemen, dan kepala negara beranggapan kabinet berada dalam pihak yang benar, maka kepala negara akan membubarkan parlemen. Dan adalah menjadi tanggungjawab kabinet untuk melaksanakan pemilihan umum dalam tempo 30 hari setelah pembubaran itu. Sebagai akibatnya, dalam pemilihan umum yang menguasai parlemen menang dalam pemilihan umum tersebut, maka kabinet akan terus memerintah. Sebaliknya apabila partai oposisi yang memenangkan pemilihan umum, maka dengan sendirinya kabinet mengembalikan mandatnya dan partai politik yang menang akan membentuk kabinet baru.

Dalam praktiknya, sistem pemerintahan parlementer ini tidak terlepas dari berbagai keuntungan dan kelebihan—layaknya sistem pemerintahan presidensial. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim keuntungan dari sistem pemerintahan ini adalah penyesuaian antara pihak eksekutif dan legislatif mudah dapat dicapai, namun sebaliknya pertentangan antara keduanya itu bisa sewaktu-waktu menyebabkan kabinet harus mengundurkan diri dari akibatnya pemerintahan tidak stabil.⁸³

Selain sistem pemerintahan presidensial dan parlementer, juga dikenal *sistem pemerintahan quasi*. Sistem pemerintahan *quasi* pada hakikatnya merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya. Sistem pemerintahan *quasi* bukan merupakan bentuk sebenarnya. Dalam sistem ini dikenal bentuk *quasi parlementer* dan *quasi presidensial*.⁸⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie sistem pemerintahan campuran

83 Lihat selengkapnya dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 177-178.

84 Titik Triwulan Tutik dalam Mexasai Indra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Bandung, PT Refika Aditama, 2011. hlm. 153.

(*quasi*), terdapat ciri-ciri presidensial dan ciri-ciri parlementer secara bersamaan dalam sistem pemerintahan yang diterapkan. Sistem campuran ini biasanya oleh para ahli disebut sesuai dengan kebiasaan yang diterapkan masing-masing negara. Misalnya, sistem yang dipraktikkan di Prancis biasa dikenal oleh para sarjana sebutan *hybrid system*. Kedudukan kepala negara dipegang oleh presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi juga ada kepala pemerintahan yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang didukung oleh parlemen seperti dalam sistem parlementer biasa. Oleh karena itu, sistem Prancis disebut juga dengan *quasi parlementer*.

Dalam sistem pemerintahan di berbagai negara yang menganut sistem campuran itu, kadang-kadang ciri presidensial memang lebih menonjol, tetapi adapula negara yang ciri parlementernyalah yang paling menonjol. Apabila sistem presidensialnya yang lebih menonjol maka sistem tersebut dapat disebut *quasi-presidensial* atau semi presidensial. Akan tetapi apabila ciri parlementernya yang paling menonjol maka sistem tersebut dapat dikatakan sebagai *quasi-parlementer*.⁸⁵

Pada pemerintahan sistem *quasi presidensial*, presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensial). Tetapi dia bertanggungjawab kepada lembaga di mana dia bertanggungjawab, sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/ eksekutif (ciri parlementer).⁸⁶

Sistem referendum merupakan bentuk variasi dari sistem *quasi (quasi presidensial)* dan sistem presidensial murni. Tugas pembuat undang-undang berada berada di bawah pengawasan rakyat yang mempunyai hak pilih. Pengawasan itu dilakukan dalam bentuk referendum.⁸⁷

Dalam sistem ini pertentangan antara eksekutif dan legislatif (keputusan daripada rakyat) jarang terjadi. Anggota-

85 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2014. hlm. 323-324.

86 Lihat selengkapnya dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*, Jakarta, Kencana, 2010. hlm. 153.

87 *Ibid.*,

anggota dari eksekutif ini dipilih oleh *bunderversammlung* untuk waktu tiga tahun lamanya dan bisa dipilih kembali. Berkenaan dengan pengawasan rakyat dalam bentuk referendum maka dikenal dua sistem referendum: *pertama*, referendum obligator, yaitu jika persetujuan dari rakyat mutlak harus diberikan dalam pembuatan suatu peraturan undang-undang yang mengikat rakyat seluruhnya, karena sangat penting. Contoh persetujuan yang diberikan oleh rakyat terhadap pembuatan UUD. *Kedua*, referendum fakultatif yaitu jika persetujuan dari rakyat dilakukan terhadap undang-undang biasa, karena kurang pentingnya, setelah undang-undang itu diumumkan dalam jangka waktu yang ditentukan.⁸⁸

Menurut Titik Triwulan Tutik, keuntungan dari sistem pemerintahan referendum, adalah bahwa setiap masalah negara rakyat langsung ikut serta menanggungnya dan kedudukan pemerintah stabil membawa akibat pemerintahan memperoleh pengalaman yang baik dalam penyelenggaraan kepentingan rakyatnya. Adapun kelemahannya, tidak setiap masalah rakyat mampu menyelesaikannya, karena untuk mengatasi perlu pengetahuan yang cukup bagi rakyat dan sistem ini tidak dapat dilaksanakan jika banyak terdapat perbedaan paham antara rakyat dan eksekutif yang menyangkut kebijaksanaan politik. Contoh sistem pemerintahan ini adalah Swiss.⁸⁹

Sri Soemantri kemudian membagi sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia ke dalam dua kategorisasi yang didasarkan atas pengaturan konstitusi (UUD) yang pernah berlaku di Indonesia yakni: a) Sistem pemerintahan sebelum perubahan UUD 1945; dan b) Sistem pemerintahan sesudah perubahan UUD 1945.

a. Sistem Pemerintahan Sebelum Perubahan UUD 1945

Seperti diatur dalam UUD 1945 sebelum mengalami perubahan, lembaga-lembaga negara yang ada adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden (dan Wakil Presiden),

88 *Ibid.*,

89 *Ibid.*, hlm. 153-154.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA).

Berdasarkan uraian yang dipaparkan oleh Sri Soemantri, dapat dirincikan ciri sistem pemerintahan di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, sebagai berikut:

- 1) MPR merupakan penjelmaan dari rakyat Indonesia yang mempunyai sejumlah kekuasaan, yaitu menetapkan dan mengubah undang-undang dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan memilih presiden dan wakil presiden—ciri-ciri pemerintahan parlementer;
- 2) Karena presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR maka presiden dan wakil presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR selaku penjelmaan dari kedaulatan rakyat Indonesia—ciri-ciri pemerintahan parlementer;
- 3) Presiden merupakan memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dan dibantu oleh para menteri yang diangkat dan diberhentikan sendiri oleh presiden. Masa jabatan presiden selama 5 (lima) tahun—ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial;
- 4) Dalam praktiknya, pemberhentian presiden oleh MPR pernah terjadi pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia semasa kepemimpinan Presiden Soekarno melalui Ketetapan MPRS-RI XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Begitupula pada masa pemerintahan Presiden K.H. Abdurahman Wahid melalui Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurahman Wahid.⁹⁰

Berdasarkan ciri-ciri di atas, maka sistem pemerintahan yang pernah berlaku di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, menganut sistem pemerintahan dengan ciri parlementer dan ciri presidensial.

⁹⁰ Selengkapanya dalam Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 167-168.

Adapun menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim bahwa UUD 1945 (sebelum amandemen) menganut sistem presidensial, namun sistem ini bukan merupakan konsekuensi yang diadakan karena UUD 1945 menganut ajaran *trias politica*. Lebih lanjut, dari pasal 4 dan 17 UUD 1945 (sebelum amandemen) menganut sistem pemerintahan presidensial. Presiden menjadi kepala eksekutif dan mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggungjawab kepadanya. Pertanggungjawaban presiden kepada MPR mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan presiden sebagai mandataris pelaksana GBHN menunjukkan supremasi dari Majelis (*Parlementary Supremacy*) yang melambangkan sifat dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang tidak habis kekuasaannya dibagi-bagikan kepada lembaga negara yang ada di bawahnya.⁹¹

b. Sistem Pemerintahan Sesudah Perubahan UUD 1945

Amandemen keempat⁹² UUD 1945⁹³ (1999-2002) telah banyak menggeser pelaksana kekuasaan pemerintahan negara. Utamanya sistem pemerintahan yang dianut Indonesia digeser secara mendasar melalui amandemen UUD 1945—utamanya pada amandemen ketiga (9 November 2001). Sri Soemantri mengemukakan perubahan ketiga dilakukan—menurut teori konstitusi— terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Bahkan ada subtansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan ke dalam Batang tubuh UUD 1945. Adapun perubahan ketiga ini meliputi:

91 Selengkapnya dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 179-180.

92 Amandemen pertama pada tanggal 19 Oktober 1999; Amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000; Amandemen ketiga pada tanggal 9 November 2001; dan amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

93 Mohammad Fajrul Falaakh mengemontari pemakaian istilah “UUD 1945” yang tetap dipertahankan pasca amandemen. Padahal menurutnya secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 dan melahirkan konstitusi baru. Dengan hasil amandemen keempat, terdiri dari 1945 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. UUD mengalami perubahan massif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang 7 persen “ayat asli” dan namanya masih dipertahankan. Kenyataan ini mengundang berbagai pertanyaan, selengkapnya dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2014. hlm. 1-2.

- 1) Kedudukan dan kekuasaan MPR;
- 2) Negara Indonesia adalah negara hukum;
- 3) Jabatan presiden dan wakil presiden. Hal ini berkenaan dengan:
 - a) Tata cara pemilihan;
 - b) Pemilihan presiden dan wakil presiden langsung oleh rakyat;
- 4) Pembentukan lembaga negara baru, seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY);
- 5) Pengaturan tambahan terhadap Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- 6) Pemilihan Umum.⁹⁴

Menurut Sri Soemantri, dari perubahan ketiga ini jelas terlihat bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia benar-benar sistem pemerintahan presidensial. Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan, langsung oleh rakyat. Selain itu presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, karena lembaga-lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.⁹⁵

Selanjutnya Fajrul Falaakh mempertanyakan eksistensi darisistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia pasca amandemen keempat. Menurutnya perubahan muatan konstitusi tentulah mengubah model dan watak UUD 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan” sistem presidensial? Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD 1945 adalah konstitusi presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan sistem presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial? Mengapa ia juga disebut sebagai *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi

⁹⁴ Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 169-170.

⁹⁵ *Ibid.*,

semacam itu?⁹⁶

5. Pemisahan/ Pembagian Kekuasaan dan Prinsip *Cheks and Balance*

Dalam materi muatan konstitusi seperti yang dideksrikan oleh Maarseven bahwa konstitusi menjawab sejumlah persoalan salah satu diantaranya adalah mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan kelembagaannya⁹⁷. Materi muatan tersebut pada dasarnya merujuk pada konsep pembagian dan prinsip *cheks and balances*. Jimly Ashiddiqie mengemukakan bahwa konsep pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah, *division of power*, *separation of power*, dan *distribution of power*, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilahan kekuasaan dan distribusi kekuasaan.⁹⁸

Ide pemisahan atau pembagian kekuasaan ini sebenarnya muncul dari gagasan John Locke dalam karyanya yang berjudul "*Two Treaties of Civil Government*". Pada dasarnya karya ini merupakan kritikan terhadap kekuasaan raja yang terlalu absolut dan menganggap bahwa tahta atau kekuasaan yang dimiliki merupakan mandat langsung dari Tuhan. Secara khusus gagasan ini sesungguhnya dimaksudkan untuk menentang ajaran Robert Filmer yang memberikan dasar pembenar kepada keluarga raja-raja Inggris untuk memegang tampuk kekuasaan.⁹⁹

96 Lihat selengkapnya dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm.2-3.

97 Selain materi muatan konstitusi berupa pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara, Maarseven juga mendeskrikan beberapa materi muatan konstitusi lainnya: (1) Hukum dasar suatu negara; (2) Aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara; (3) Mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya; (4) Mengatur tentang hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kaitan satu sama lain; (5) Ideologi elit penguasa; dan (6) Menentukan hubungan material antara negara dengan masyarakat.

98 Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014. hlm. 284-285.

99 Hotman P. Sibuae, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010.,hlm. 23-25.

Oleh karena itu, bagi John Locke bahwa kekuasaan negara harus dibagi menjadi tiga fungsi kekuasaan diantaranya:

- a. Kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- b. Kekuasaan eksekutif, yakni kekuasaan untuk menjalankan undang-undang; dan
- c. Kekuasaan Federatif, yakni kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.¹⁰⁰

Menurut John Locke, ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu sama lainnya.

Selanjutnya, ide pemisahan atau pembagian kekuasaan dari John Locke diilhami oleh Charles de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu (atau biasa dikenal Montesquieu), seorang ahli politik dan filsafat Prancis. Ajaran Montesquieu secara umum dikenal dengan sebutan *trias politica* (tiga poros kekuasaan). Sebutan *trias politica* pada dasarnya bukanlah berasal dari Montesquieu sendiri, melainkan berasal dari Emmanuel Kant¹⁰¹.

Dengan ajaran *trias politica*, Montesquieu bertujuan untuk menentang kekuasaan raja yang absolut demi memberikan terhadap hak-hak individu.¹⁰² Melalui karyanya yang berjudul “*L’Esprit des lois (Jiwa Undang-Undang)*” yang diterbitkan di Jenawa pada tahun 1748 (2 jilid). Dari hasil karya ini, Montesquieu menulis tentang Konstitusi Inggris yang mengatakan bahwa setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan.¹⁰³ Montesquieu mengemukakan sebagai berikut,

“Tidak ada kebebasan jika kekuasaan yudisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika

100 Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013. hlm. 78.

101 SF. Marbun dan Mohammad Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000. hlm. 43..

102 Hotma P. Sibuae, *op.cit.*, hlm. 52.

103 Jawade Hafidz Arsyad, *op.cit.*, hlm. 79.

kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan diperhadapkan pada pengawasan yang sewenang-wenang karena hakim menjadi pembentuk undang-undang. Jika kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan eksekutif, hakim akan berperilaku jahat dan kejam."¹⁰⁴

Maka dari itu, menurut Montesquieu kekuasaan dalam negara harus dipisah menjadi tiga fungsi diantaranya:

- a. Kekuasaan Legislatif, yang membentuk undang-undang dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan (parlemen);
- b. Kekuasaan Eksekutif, yang melaksanakan undang-undang, memaklumkan perang, mengadakan perdamaian dengan negara lain, menjaga tata tertib, menindas pemberontak, dan lain-lain, yang dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri atau kabinet); dan
- c. Kekuasaan Yudikatif, yang menjatuhkan hukuman atas kejahatan dan memberi putusan apabila terjadi perselisihan antara para warga, yang dilaksanakan oleh badan peradilan (mahkamah agung dan pengadilan dibawahnya).¹⁰⁵

Menurut Jimly Ashiddiqie, bahwa konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan dari kedua pakar di atas, dalam bidang legislatif dan eksekutif, tampaknya mirip. Akan tetapi, dalam bidang ketiga, pendapat mereka berbeda. John Locke mengutamakan fungsi federatif, sedangkan Montesquieu mengutamakan fungsi yudikatif. Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke lebih melihatnya dari segi hubungan ke dalam dan ke luar negarane-negara lain. Bagi John Locke, penjelmaan fungsi pertahanan (*defence*) baru timbul apabila fungsi diplomasi (*diplomacie*) terbukti gagal. Oleh sebab itu, yang dianggap penting adalah fungsi federative, sedangkan fungsi yudikatif bagi John Locke cukup dimasukkan ke dalam kategori fungsi eksekutif, yaitu

104 Hotma P. Sibuae, *op.cit.* hlm. 25.

105 Jawade Hafidz Arsyad, *op.cit.*, hlm. 79-80.

terkait dengan fungsi pelaksanaan hukum. Namun bagi Montesquieu, fungsi pertahanan dan hubungan luar negerilah yang termasuk ke dalam fungsi eksekutif sehingga tidak perlu disebut tersendiri. Justru dianggap penting oleh Montesquieu adalah fungsi yudisial atau fungsi kekuasaan kehakiman.¹⁰⁶

Van Vollenhoven memiliki pandangan yang berbeda, bahwa tugas negara dapat dibagi dalam empat fungsi yang lazim disebut “*catur praja*” yaitu:

- a) *Regeling* (membuat peraturan);
- b) *Bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit);
- c) *Rechtspraak* (mengadili); dan
- d) *Politie* (polisi).¹⁰⁷

Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, bahwa berbeda dengan pendapat Montesquieu, *bestuur* menurut Van Vollenhoven adalah tidak hanya melaksanakan undang-undang saja tugasnya, karena dalam pengertian negara hukum modern tugas *bestuur* itu adalah seluruh tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali beberapa hal ialah mempertahankan hukum secara prefensif, mengadili dan membuat pengaturan.¹⁰⁸

Selanjutnya dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia, istilah “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu. Dalam sidang BPUPKI pada 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1954 tidak menganut doktrin *trias politica* dalam arti pemisahan kekuasaan dari Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian

106 Dikutip dari Jimly Ashiddiqie, *op.cit.*, hlm. 283.

107 Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 147.

108 *Ibid.*,

kekuasaan.¹⁰⁹

Menurut Jimly Ashiddiqie bahwa sekarang setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini adalah:

- a. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Bandingkan saja ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan dengan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membuat undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat di mana hakim dianggap hanya menerapkan undang-undang dan boleh menilainya undang-undang.
- c. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.
- d. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
- e. Hubungan-hubungan antarlembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *cheks and balances*.¹¹⁰

109 Jimly Ashiddiqie, *loc.cit.*, hlm. 290-292.

110 *Ibid.*,

Dari kelima ciri di atas, menurut Jimly Ashiddiqie bahwa dapat diketahui UUD 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertical, tetapi juga tidak dapat dikatakan sebagai menganut paham *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengawasi dan mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *cheks and balances*.¹¹¹

Menurut Jimly Asshidiqie—sebagaimana yang dikutip Fajrul Falaakh—hubungan antarlembaga negara dalam doktrin *separation of power* diikat dengan prinsip *cheks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut memiliki kedudukan sederajat/sejajar, tetapi saling mengendalikan/ mengawasi antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain.¹¹² Oleh karena itu, menurut Fajrul Falaakh prinsip *cheks and balances* dimaknai sebagai prinsip yang harus ada dalam pemisahan lembaga penyelenggara kekuasaan negara, karena kedudukan lembaga-lembaga itu yang sederajat/sejajar, serta untuk mencegah kekuasaan yang absolut dari lembaga-lembaga tersebut.

6. Konsep Hak Asasi Manusia (HAM)

Doktrin tentang HAM sekarang ini sudah diterima secara universal sebagai *a moral, political, and legal framework and as a guideline* dalam membangun dunia yang lebih damai dan bebas dari ketakutan dan penindasan serta perlakuan yang tidak adil. Oleh karena itu, dalam paham negara hukum, jaminan perlindungan HAM dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang disebut *rechstaat*. Bahkan, dalam perkembangan selanjutnya, jaminan-jaminan HAM itu juga diharuskan tercantum dengan tegas dalam undang-undang atau konstitusi tertulis negara demokrasi konstitusional

111 *Ibid.*,

112 Selengkapanya dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 139-140.

(*constitutional democracy*), dan dianggap sebagai materi ketentuan lainnya, seperti mengenai format kelembagaan dan pembagian kekuasaan negara dan mekanisme hubungan antarlembaga negara.¹¹³

Secara historis HAM sebagaimana yang saat ini dikenal (baik yang dicantumkan dalam pelbagai piagam maupun dalam Undang-Undang Dasar), memiliki riwayat perjuangan panjang. Bahkan sejak abad ke-13 perjuangan untuk meneguhkan gagasan HAM ini sudah dimulai. Segera setelah ditandatangani Magna Charta pada tahun 1215 oleh Raja John Lackland, maka seringkali peristiwa ini dicatat sebagai perjuangan HAM, sekalipun sesungguhnya piagam ini belum merupakan perlindungan terhadap HAM sebagaimana yang dikenal dewasa ini. Sebab yang dimuat dalam Magna Charta tak lebih dari jaminan perlindungan terhadap kaum bangsawan dan Gereja, tetapi dilihat dari segi perjuangan HAM (walaupun khusus untuk bangsawan dan gereja) Magna Charta dapatlah dicatat sebagai yang pertama dan bukan sebagai permulaan dari sejarah HAM seperti yang dikenal sekarang.¹¹⁴

Selanjutnya perkembangan HAM¹¹⁵ adalah dengan ditandatangani *Petition of Right* pada tahun 1628 oleh Raja Charles I. Kalau pada tahun 1215 raja berhadapan dengan kaum bangsawan dan gereja, yang mendorong lahirnya Magna

113 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara....*, *op.cit.*, hlm. 343.

114 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 307.

115 Perkembangan HAM juga dapat dipahami dari generasi ke generasi yang dapat diurai sebagai berikut: Generasi pertama, pemikiran mengenai konsep HAM yang sejak lama berkembang dalam para wacana para ilmuwan sejak era *enlightenment* di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi pertama HAM ini adalah peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Right* Perserikan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948 setelah sebelumnya ide-ide perlindungan HAM itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, seperti di Inggris dengan *Magna Charta* dan *Bill of Right*, di Amerika Serikat dengan *Declaration of Independence*, dan di Prancis dengan *Declaration of Right of Man and of the Citizens....*, secara teoritis, perkembangan lain *human rights* adalah diperkenalkannya konsep baru yang bersifat koneksitas, yaitu *human rights*, *human development* dan *human security....*, lihat selengkapnya dalam Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi), Makassar: Pustaka Refleksi, 2009., hlm. 126-132.

Charta, maka pada tahun 1628 tersebut Raja berhadapan dengan Parlemen yang terdiri dari utusan rakyat (*the House Commons*). Kenyataan ini memperlihatkan bahwa perjuangan HAM memiliki korelasi yang erat dengan perkembangan demokrasi. Perkembangan HAM kemudian banyak dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran John Locke dan Rousseau. Seperti diketahui selain John Locke merupakan peletak dasar dari teori Trias Politika Montesquieu, ia bersama dengan Thomas Hobbes dan Rosseau juga menciptakan teori perjanjian masyarakat. Perbedaannya adalah, jika teori Thomas Hobbes menghasilkan monarki absolut, maka teori John Locke menghasilkan monarkhi konstitusional.¹¹⁶

George W. Rainbolt, misalnya, menyebutkan bahwa teoritisasi tentang “hak” (*rights*) telah berlangsung lama dalam senarai sejarah dan masih terus berlangsung berbagai studi dan kajian terhadap konsep tersebut.¹¹⁷ Perdefinisi, HAM dapat dikemukakan dalam sejumlah kamus dan ensiklopedia. Diantaranya yang dikompilasi/ diedit oleh P.H. Collin, Elizabeth A. Martin, dan Bryan A. Gerner.

Hak atau *rights* dapat berarti:

*1. Title to or interest in any property. 2. Any other interest or privilege recognized and protected by law. 3. Freedom to exercise any power conferred by law.*¹¹⁸

Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary*¹¹⁹ disebutkan bahwa:

1. That which is power under law, morality, or ethics. 2. Something that is due to a person by just claim, legal guarantee, or moral principle. 3. A power, privilege, or immunity secured to a person by law. 4. A legally

116 Lihat selengkapnya sejarah perkembangan HAM dalam *ibid.*, hlm. 307-315.

117 George W. Rainbolt, *The Concept Of Rights*, The Netherlands: Springer, 2006, hlm. 1., dalam *ibid.*, hlm. 120.

118 P.H. Collin, *Dictionary of Law (Fourth Edition)*, London W1D 3HB: Peter Colling Publishing, 38 Soho Square, 2004., hlm. 263., dalam *ibid.*,

119 Bryan A. Gerner, *Black's Law Dictionary (Ninth Edition)*, USA: West Publishing Co., 2009, hlm. 1436., dalam *ibid.*,

enforceable claim that another will do or will not do a given act; a recognized and protected interest the violation of which is a wrong. 5. The interest, claim, or ownership that one has in tangible or intangible property. 6. The privilege of corporate shareholders to purchase newly issued securities in amounts proportionate to their holdings. 7. The negotiable certificate granting such a privilege to corporate shareholder.”

Selanjutnya dalam *Black’s Law Dictionary* disebutkan pula bahwa:

“rights is correlative to duty; where is no duty there can be no right. But the converse is not necessarily true. There may be duties without rights. In order for a duty to create a right, it must be a duty to act or forbear. Thus, among those duties which have rights corresponding to them do not come duties, if such there be, which call for an inward state of mind, as distinguished from external acts or forbearances...”¹²⁰

Dari seluruh definisi konsep hak (*rights*) tersebut, menurut Adnan Jamal bahwa dapat diketahui hak adalah:

- a. Kepemilikan umum terhadap sesuatu;
- b. Penamaan atas suatu kepentingan terhadap apa saja yang dapat menjadi objek kepemilikan;
- c. Suatu kepentingan atau keistimewaan yang diakui dan dilindungi oleh hukum;
- d. Kemerdekaan untuk menjalankan segala kekuasaan yang diberikan oleh hukum;
- e. Apa yang layak bagi hukum, etika dan moral;
- f. Sesuatu yang (dapat/harus) dituntut oleh seseorang dengan tuntutan yang adil, jaminan hukum atau prinsip moralitas;
- g. Suatu kekuasaan, keistimewaan atau imunitas seseorang yang dijamin oleh hukum;

¹²⁰ *Ibid.*,

- h. Suatu klaim (tuntutan) yang dapat dipaksakan secara hukum agar pihak lain melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu dan kepentingannya diakui dan dilindungi dari setiap pelanggaran terhadapnya;
- i. Kepentingan, klaim (tuntutan) atau kepemilikan atas suatu objek baik yang nyata maupun yang abstrak;
- j. Keistimewaan yang melekat pada pihak atas suatu barang/ jasa yang dijamin keamanannya dan dapat diperjualbelikan atau dinegosiasikan; dan
- k. Hak selalu berkorelasi dengan kewajiban. Dimana ada hak disitu ada kewajiban. Begitupula tidak ada kewajiban tanpa hak.¹²¹

Terlepas dari pengertian HAM di atas, keniscayaan HAM dalam konsep bernegara adalah hal yang mutlak harus ada mengiringi perjalanan negara hukum dan demokrasi. Sebab, pada hakikatnya inti dari ajaran hukum¹²² adalah perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia (perlindungan HAM).

Namun dalam kondisi dewasa ini, fakta lain dari evolusi konseptual HAM terlihat adanya agenda *eksploitasi-manipulatif* dibalik dorongan gagasan universalitas HAM yang sesungguhnya dapat diklaim sebagai bagian dari proses hegemoni neoliberalisme atau kapitalisme global.¹²³ Dalam studinya Anna

¹²¹ *Ibid.*, hlm.122.

¹²² Dalam negara hukum baik konsep negara hukum *rechstaat* maupun *rule of law* isu HAM menjadi salah satu karakteristik utama. Misalnya konsep negara hukum *rechstaat* yang dipostulatkan oleh F.J. Sthall mengidentifikasi unsur-unsur negara hukum *rechtstaat*, sebagai berikut: Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*); Pemisahaan kekuasaan negara (*scheiding van machten*); Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur*); dan Adanya peradilan administrasi negara (*administratief recht-praak*). Begitupula konsep negara hukum *rule of law* yang dikemukakan oleh A.V Dicey diantaranya sebagai berikut: Supremasi aturan-aturan hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum bila dilanggar; Kedudukan yang sama di muka hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi para pejabat; dan Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

¹²³ Fenomena ini nampak dicandrakan, misalnya oleh Anna Grear bahwa: "that the idea universal human right is currenty forced to serve a hegemonic neoliberal approach to rights which has effectively 'co-opted' human rights 'in support of processes associated

Grear menemukan bahwa dunia saat ini telah dikuasai oleh kapitalisme global melalui berbagai korporasi transnasional dan menjadikan isu HAM sebagai bagian *kampanye* politiknya demi agenda hegemoniknya (ekonomi-politik).¹²⁴

Terlepas dari konsep dan isu di atas, bagaimana kemudian prinsip penerapan HAM di Indonesia? Negara dan hukum justru diwajibkan untuk menghormati HAM (Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945); bukan sebaliknya HAM ada karena negara dan hukum. Selanjutnya pengertian filosofis: HAM adalah hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng' (Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 bagian Menimbang huruf b jo. Pasl 1 angka 1). Definisi kerja: "HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia" (Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Pasal 1 Butir 1).¹²⁵

Fajrul Falaakh kemudian menguraikan beberapa prinsip penerapan HAM di Indonesia diantaranya sebagai berikut:

- a. Prinsip timbal-balik (resiprositas; Pasal 28 J ayat (1) UUD NRI Tahun 1945); penghormatan terhadap hak orang lain;
- b. Kewajiban negara terutama pemerintah (Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945); melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi HAM. Negara juga wajib menyusun peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan yang mengatur mekanisme dan lembaga untuk menangani HAM, serta mengimplementasikan secara efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan negara, dan bidang lain;
- c. Pembatasan oleh undang-undang (Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945) semata-mata menjami hak dan kebebasan

with capitalist globalisation., ibid., hlm. 130.

124 Lihat selengkapnya dalam *ibid.,* hlm.130-131.

125 Mohammad Fajrul Falaakh., *op.cit.,* hlm. 125.

orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

- d. Hak-hak yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945); *non-derogable rights*; hak untuk hidup (Pasal 28A), hak untuk tidak disiksa, hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama (Pasal 28E ayat (2); 29 ayat (2)), hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi yang berhadapan hukum, hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut¹²⁶ (nonrekroaktif); prinsip nonrekroaktif dapat disampingi untuk mengadili pelanggaran berat HAM (*gross violations of human rights*); dan
- e. Jaminan perlindungan HAM perlu dikaitkan dengan kompetensi dan mekanisme peradilan di bawah MA maupun MK.¹²⁷

7. Lembaga Negara/ Komisi Negara/ Organ Negara

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kasus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang terdiri atas interaksi sosial berstruktur.¹²⁸

126 Hak atas asas nonretroaktif tidak dapat diberlakukan pada pelanggaran HAM berat masa lalu. Bahkan dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 wajib dimasukkan pengecualian ini demi tegaknya HAM.

127 Selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 125-126.

128 Kamus Besar Bahasa Indonesia, lihat H.A.S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk. (editor Refly Harun dkk.), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61., dalam Jimly Asshiddiqie, *Pembangunan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika,

Dalam kamus hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Sementara istilah komisi negara muncul setelah reformasi digulirkan, sehingga keberadaan Komisi Negara sebagai lembaga negara diluar dari lembaga negara reguler adalah merupakan tuntutan reformasi. Tuntutan agar reformasi bergulir dalam konstruksi ini adalah merupakan jalan yang harus diambil dengan berbagai tuntutan yang ada. Tuntutan agar berbagai penyimpangan di masa lalu harus diselesaikan dan merestrukturisasi berbagai institusi negara, adalah merupakan keharusan sejarah transisi politik. Maka kehadiran Komisi Negara dalam konteks transisi demokrasi adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *transitional justice*. Desain kelembagaan dan tuntutan perubahan beriringan dengan kematangan demokrasi yang berjalan. Proses *transitional justice* inilah yang menjadi alasan bagi pebentukan Komisi Negara.

Dalam konteks ini, istilah Komisi Negara disebut juga sebagai organ. Dalam Kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk¹²⁹, "organ" diartikan sebagai alat kelengkapan. Alat kelengkapan adalah alat auat majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan Undang-Undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum. Dengan perantaraan alat kelengkapan itu, badan hukum ikut mengambil bagian dalam lalu lintas hukum. ...dalam organisasi, badan yang ada dapat juga dianggap sebagai alat perlengkapan, misalnya dalam struktur perseroan: dewan badan usaha (*ondernemingsraad*) dan komisi para pemegang saham (*commissie van aandeelhouders*). Selanjutnya Negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang terendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan itu lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan

2012, hlm. 27.

129 Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, Balai Pustaka, Jakarta, Hal. 4. Lihat juga dalam Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar, PuKAP: 2008. hlm. 44.

secara teratur dan pasti. Tetapi, berkenaan dengan perbuatan pemerintah yang melanggar hukum digunakan pengertian alat perlengkapan yang sangat luas.

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*".¹³⁰ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ¹³¹.

"Organ" adalah merupakan suatu lembaga yang menjalankan fungsi yang melekat di dalamnya, dan fungsi inilah yang menjadi alat bagi terbentuknya suatu tatanan dalam masyarakat. Tatanan masyarakat (*social order*) tercipta karena hukum yang mengatur di dalamnya, dan pengaturan ini sangat berpengaruh bagi keberadaan ruang sosial di dalam masyarakat. Karena situasi *transitional justice*, maka kemunculan komisi negara sebagai organ negara adalah dalam rangka menjawab tuntutan sosial masyarakat yang mengalami transisi.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*".¹³² Karena itu, Komisi negara yang organnya berbentuk organik memiliki jabatan yang fungsinya tergantung pada aturan yang menjadi dasar pembentuk Komisi

130 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm.192. lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008.

131 Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

132 *Ibid*.

yang bersangkutan. Misalnya, Komisi Pemberantas Korupsi hanya diperuntukkan untuk melakukan pemberantasan korupsi dan fungsi-fungsinya juga diarahkan sebagai penopang upaya pemberantasan korupsi.

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).¹³³ Hal yang sama bagi jabatan Komisi Negara adalah juga disebut sebagai pejabat publik, karena sifat, fungsi dan kewenangan yang diberikan juga merupakan hal-hal yang berkaitan dengan urusan publik. Sebagai lembaga negara independen atau disebut sebagai lembaga non struktural, Komisi Negara menjadi bagian dari konstruksi bagi pembentukan *transitional justice*.

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan¹³⁴.

Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) Tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan

133 *Ibid.*

134 *Ibid.*

negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.¹³⁵

Menurut Jimly Asshidiqie karena warisan lama, maka harus diakui di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif disebut lembaga legislatif, yang berada di ranah eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.¹³⁶

Selanjutnya—dalam konteks ketatanegaraan Indonesia—Jimly Asshidiqie membedakan empat tingkatan kelembagaan di tingkat pusat, diantaranya:¹³⁷

- a. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- b. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan 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.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau

135 Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 28.

136 *Ibid.*, hlm. 37

137 Lihat dalam *ibid.*, hlm. 43-44.

lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku¹³⁸. Desain kelembagaan dan status lembaga negara ditentukan oleh UUD, UU dan peraturan dibawahnya sangat ditentukan oleh konstruksi normatif dalam norma hukum. Konstruksi normatif itulah yang menjadi standing kelembagaan komisi negara serta dengan standing itulah Komisi Negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari konstruksi kelembagaan komisi negara.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, dan dirinci lagi dalam Undang-Undang, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.¹³⁹

Yang akan menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini—kaitannya dengan beberapa tingkatan lembaga negara yang disebutkan—yaitu lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, disamping beberapa lembaga negara yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar namun memiliki tugas dan fungsi yang mendasar demi terlaksananya penyelenggaraan negara, seperti lembaga negara yang bersifat *ad hoc* seperti Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dll.

138 *Ibid.*

139 Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 44.

8. Kerangka Konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) Pasca Amandemen

Sekarang UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari 194 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. Akibatnya menurut Kawamura hampir-hampir tidak ada lagi bentuk asli UUD 1945. Secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 atau telah melahirkan sebuah konstitusi baru. UUD mengalami perubahan masif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang dari 7 persen “ayat asli” dan namanya dipertahankan. Kenyataan ini mengandung berbagai pernyataan.¹⁴⁰

Berikut ini anatomi UUD 1945 pra-amandemen dan pasca-amandemen:

Pra-amandemen tetap		Pasca-amandemen				
		Dihapus	Diubah	Ditambah	Total	
Pembukaan		tetap				Tetap
Bab	16	1	1	14	5	20
Pasal	37	8	1	28	37	73
Paragraf	65	29	2	34	131	194

Tabel 1. Anatomi UUD 1945 Pra-amandemen dan Pasca-amandemen

Fajrul Falaakh menyampaikan argumen berupa kritik terhadap perubahan UUD 1945. Menurutnya, perubahan muatan sebanyak ini tentulah mengubah model dan watak UUD 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan sistem presidensial?”. Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD 1945 adalah konstitusi presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial presidensial? Mengapa ia juga disebut *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah ada model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi semacam itu? Lebih lanjut, Fajrul Falaakh mengomentari

¹⁴⁰ Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 2.

UUD 1945 pasca-amandemen bahwa terlepas dari kategori atau modelnya, begitu tak memadaikah UUD 1945 sebagai konstitusi yang harus mengalami perubahan begitu luas? Apakah hasil amandemen “sekedar menyempurnakan” UUD yang ditetapkan hampir 70 tahun silam? Ataukah, amandemen sepenuhnya menggantikan watak dasar itu sehingga bentuk aslinya hampir tak tampak? Tetapi, mengapa namanya tetap sama? Watak konstitusi seperti apa yang diadopsi tahun 1945 sehingga diubah secara mendasar? Seperti apa watak dan model konstitusi yang dianut UUD 1945 saat ini?

Apa yang diutarakan oleh Fajrul Falaakh di atas menunjukkan bahwa UUD 1945 pasca amandemen terdapat beberapa kerancuan yang semestinya diperbaiki. UUD 1945 pasca-amandemen menunjukkan berbagai kelemahan dalam sistem presidensial dengan adanya pergerakan *eksekutif heavy* ke *legislatif heavy*, padahal kita mengakui bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah presidensial. Nampak dalam UUD 1945 pasca-amandemen terlalu banyak kewenangan eksekutif yang memelurkan konfirmasi dari pihak legislatif. Hal ini tentu melemahkan sistem presidensial yang dianut Indonesia.

Terlepas dari uraian di atas, amandemen UUD 1945 diwujudkan dalam empat empat dokumen: (1) perubahan pertama UUD 1945 (tanggal 19 Oktober 1999); (2) perubahan kedua UUD 1945 (tanggal 18 Agustus 2000); (3) perubahan ketiga UUD 1945 (tanggal 9 November 2001); dan (4) perubahan keempat UUD 1945 (tanggal 10 Agustus 2002).

Perubahan pertama UUD 1945 diperoleh oleh Sidang Umum MPR tahun 1999 dan meliputi sembilan pasal (Pasal 5, 7, 9, 13-15, 17, dan 20-21). Perubahan tersebut pada pokoknya memberdayakan MPR dan DPR, sekaligus membatasi kekuasaan presiden. Pokok-pokok materi amandemen ke-1 ini mencerminkan perkembangan pemikiran kenegaraan yang mengemuka bertahun-tahun, yaitu mengurangi perluasan kekuasaan presiden (eksekutif) yang telah mengakibatkan berlangsungnya sistem politik otoriter.

Dari perubahan pertama UUD 1945 diperoleh pokok-pokok materi perubahan yang meliputi: 1) pemberdayaan lembaga tertinggi negara (MPR) yang keanggotaannya harus melalui pemilihan umum; 2) pemberdayaan lembaga legislatif; 3) pengaturan kekuasaan pemerintahan negara (eksekutif) dan pembatasan jabatan presiden karena UUD 1945 dinilai memberi kewenangan yang besar kepada presiden (*executive heavy constitution*); 4) pemberdayaan dan pertanggungjawaban lembaga kehakiman (MA); 5) pemberdayaan lembaga inspektif finansial (BPK), dan 6) penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) (meski amandemen IV membentuk dewan pertimbangan presiden sebagaimana nanti diatur dalam Pasal 16).

Perubahan kedua UUD 1945 dihasilkan pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Sidang Tahunan MPR. Amandemen II meliputi bidang pemerintahan daerah, DPR, wilayah negara, warga negara dan penduduk, hak-hak asasi manusia (HAM), masalah pertahanan dan keamanan negara, dan atribut negara. MPR mengubah dan/ atau menambahkan 25 (dua puluh lima) aspek dalam amandemen II, yaitu:

- a. Struktur ketatanegaraan yang fundamental (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3); Bab XA Pasal 28A-28J; Bab XII Pasal 30);
- b. Pembagian kekuasaan negara (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3);
- c. Hak-hak asasi manusia (Pasal 28A-28J; 27 ayat (3) dan 30 ayat (1)); dan
- d. Masalah-masalah lain (Pasal 36A-36C).

MPR menghilangkan Penjelasan UUD dan memasukkan hal-hal penting dalam penjelasan tersebut ke dalam teks

perubahan (misalnya Pasal 18-18B dan Pasal 19 ayat (3)). Tetapi MPR juga mengadopsi pikiran-pikiran yang tertuang dalam sejumlah Undang-Undang (lihat Pasal 20A ayat (2) dan (3) dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD). Perlu dicatat, MPR sudah mengubah struktur UUD 1945 dengan menambah sejumlah bab baru (seperti Bab IXA tentang wilayah negara dan Bab XA tentang hak-hak asasi manusia).

Sidang Tahun MPR 2001 meneguhkan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan menghasilkan perubahan ketiga UUD 1945. Cakupan perubahan meliputi: Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4); Pasal 6 ayat (1) dan (2); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3); Pasal 17 ayat (4); Bab VIB Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6); Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (3); Pasal 23A; Pasal 24A ayat (1) sampai dengan (5); Pasal 24B ayat (1) sampai dengan (4); Pasal 24C ayat (1) sampai dengan (6).

Hasil amandemen III ini mengenai: 1) kedaulatan rakyat, 2) pembentukan komisi pemilihan umum yang independen, 3) rekonstruksi legislator ke arah *asymmetric bicameralism* (dengan DPR dan DPD), 4) pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, 5) prosedur pemberhentian/ pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden, 6) reformasi kewenangan presiden sebagai kepala negara dan kepala eksekutif, 7) reformasi hubungan eksekutif-legislatif, dan 8) Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Sidang Tahunan MPR 2002 menghasilkan perubahan keempat UUD 1945, yang mencakup Pasal 2 ayat (1), 6A ayat (4), 8 ayat (3), 11 ayat (1), 16, 23B, 23C, 23D, 24 ayat (3), 31 ayat (1)-ayat (5) pada Bab XIII, 32 ayat (1) dan (2), 33 ayat (4) dan ayat (5) pada Bab VIX, 34 ayat (1)-ayat (4), 37 ayat (1)-ayat (5), Aturan Peralihan Pasal I-IV, Aturan Tambahan Pasal I-II. Amandemen IV juga dinyatakan bahwa perubahan UUD 1945 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yaitu 10 Agustus 2002.

F. KERANGKA TEORI

Berdasarkan uraian tinjauan pustaka yang telah dipaparkan, selanjutnya akan diuraikan secara eksplisit terkait bangunan teori yang akan mendasari fokus penelitian. Berangkat dari teori konstitusi sebagaimana yang diintrodusir oleh Thomas Paine bahwa “*a governmen whitout a constitution is power whitout right*”. Di sini Paine sangat menekankan adanya suatu konstitusi bagi penyelenggaraan negara. Dikatakan bahwa pemerintahan yang tidak didasarkan pada konstitusi maka kekuasaan akan dijalankan secara tidak adil. Maka dari aspek urgensitas konstitusi dalam bernegara merupakan hal yang mutlak harus ada.

Hal tersebut relevan dengan fungsi konstitusi yang ditekankan oleh VanMaarseven dan VanderTang mengemukakan sejumlah fungsi konstitusi (*functional pluriformity*) yaitu: fungsi ideologis atau nasionalistik, fungsi informatif/ deklaratik, fungsi registrasi, fungsi *barrier* (perintang), fungsi *regulatory*, fungsi transformasi, fungsi *canalization*, dan fungsi “kehumasan” (*public relations function*). Empat dari delapan fungsi ini dikategorikan sebagai fungsi umum, yaitu informatif, pengaturan (*regulatory*), tranformasi dan kanalisasi. Fungsi ini kemudian melekat dalam setiap materi muatan yang diwujudkan oleh suatu konstitusi.

Lebih lanjut menurut Menurut Maarseven, bahwa materi konstitusi mampu menjawab sejumlah permasalahan ketatanegaraan diantaranya: 1) Hukum dasar suatu negara; 2) Aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara; 3) Mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya; 4) Mengatur tentang hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kaitan satu sama lain; 4) Mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan kelebagaannya; 5) Ideologi elit penguasa; dan 6) Menentukan hubungan material antara negara dengan masyarakat. Pendapat yang hampir serupa mendukung tesis Maarseven ini adalah pendapat yang disampaikan oleh James Bryce bahwa setiap konstitusi mengatur tentang kerangka sistem pemerintahan negara, jaminan

terhadap hak-hak warga negara, dan mekanisme hubungan pusat-daerah yang kohesif. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh G. Sartori bahwa yang terpenting dalam konstitusi adalah struktur atau organisasi negara. Berbeda dengan Massimo La Torre yang mengkritik keterbatasan muatan konstitusi seperti itu, menurutnya sebagai *self-institution of the people or society* terutama memuat hak-hak masyarakat. J.E. Lane mengaitkan konstitusi dengan *legal order* dan menekankan materi muatan pokok konstitusi (*core content*) tentang *right and duties*. Dalam konteks ini maka muatan konstitusi dapat dianalisis berdasarkan *based right theory* (Dworking) yang pada pokoknya mengandung *right to organize state powers (constituent power)* dan *human rights* pada umumnya. Dan pada dasarnya *human rights* dapat dikelompokkan ke dalam hak-hak negatif dan hak-hak positif. Oleh karena itu, dalam setiap konstitusi di suatu negara paling tidak memuat hal-hal yang mendasar dan fundamental terhadap aspek penyelenggaraan negara, yang kemudian materi muatan tersebut dihidupkan di tengah masyarakat (*the living constitution*).

Setiap rumusan materi muatan konstitusi diharapkan mampu berlaku secara futuristis dan melintasi jaman melalui sifat fleksibilitas yang dimiliki oleh konstitusi untuk mampu beradaptasi menjawab perkembangan yang terjadi (*the living constitution*). Sehingga dalam dinamika menjawab perkembangan yang terjadi, konstitusi tidaklah secara simultan mengubah diri melalui perubahan formal, namun penyelenggara negara dapat menerapkan *the living constitution*. Tesis dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal. Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-undang dasar, sementara momen yang sama dunia berubah begitu cepat. Dalam penggunaan *the living constitution* maka sangat diperlukan adanya kearifan dalam menerapkan apa yang disampaikan oleh Strauss bahwa *sepanjang tidak ada tujuan manipulasi dari upaya untuk membuat konstitusi (undang-*

undang dasar) mampu beradaptasi dengan perubahan yang terjadi maka upaya tersebut valid. Dengan pengertian lain, barangsiapa bertanggungjawab melakukan interpretasi konstitusi maka harus mampu pula membuktikan bahwa upayanya itu, menginterpretasi konstitusi sesuai dengan perubahan yang tengah berlangsung, benar-benar tidak didasarkan kepentingan atau aspirasi subjektif. Namun *the living constitution* tidak dapat diaplikasikan pada permasalahan yang sifatnya fundamental mengubah praktik dan struktur ketatanegaraan karena hal tersebut membutuhkan amandemen atau perubahan konstitusi—seperti beberapa wacana perubahan mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD NRI 1945 akhir-akhir ini tidak bisa lagi diterapkan konsep *the living constitution* atau perubahan non formal namun mengharuskan adanya perubahan kelima UUD NRI 1945.

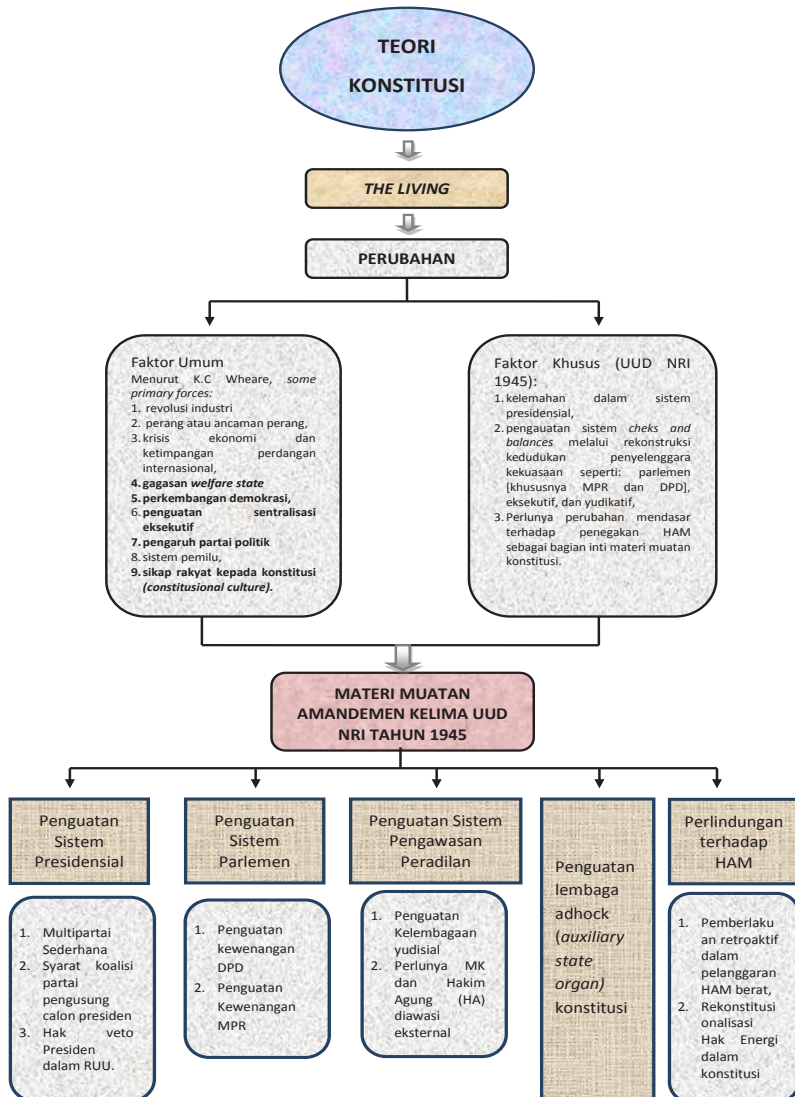
Terkait konsep perubahan konstitusi, K.C Wheare kemudian mengidentifikasi adanya beberapa faktor pengubah konstitusi. Menurutnya konstitusi berubah karena sejumlah faktor yang disebutnya sebagai *some primary forces* seperti revolusi industri (penemuan alat telekomunikasi dan perubahan perdagangan), perang atau ancaman perang, krisis ekonomi dan ketimpangan perdangan internasional, gagasan *welfare state* atau *social service state*, perkembangan demokrasi, penguatan sentralisasi eksekutif kerana penemuan dan perkembangan teknologi persenjataan modern, pengaruh partai politik—mungkin paling kuat—, sistem pemilu, sikap rakyat kepada konstitusi (*constitutional culture*) seperti di Amerika Serikat dan Swiss. Menurut Wheare *some primary forces* juga dapat memicu konflik mendorong perubahan secara formal, atau mendorong perubahan persepsi terhadap makna konstitusi dan makna konstitusionalisme. Pararel dengan pendapat K.C Wheare tersebut, dorongan yang semakin mencuat terhadap perubahan kelima UUD NRI 1945 didasarkan atas faktor gagasan untuk lebih meningkatkan *welfare state* sebagaimana anamat Pembukaan UUD NRI 1945 *mewujudkan kesejahteraan sosial*. Di samping itu, beberapa kelehaman-kelemahan dalam sistem presidensial yang perlu dikokohkan kembali; penguatan sistem *cheks and balances* melalui rekonstruksi kedudukan

penyelenggara kekuasaan seperti: parlemen [khususnya MPR dan DPD], eksekutif, dan yudikatif; penatan beberapa lembaga *adhock* yang memiliki peran strategis dalam mengawal penyelenggaraan ketatanegaraan seperti KY, KPK, dll,—termasuk pula lembaga negara yang tidak disebutkan dalam konstitusi, serta beberapa perubahan mendasar terhadap perlindungan HAM sebagai bagian inti materi muatan konstitusi.

Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Fajrul Falaakh terhadap kerangka konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945 pasca-amandemen), bahwa sekarang UUD 1945 terdiri dari 194 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. Akibatnya menurut Kawamura hampir-hampir tidak ada lagi bentuk asli UUD 1945. Secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 atau telah melahirkan sebuah konstitusi baru. UUD mengalami perubahan masif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang dari 7 persen “ayat asli” dan namanya dipertahankan. Kenyataan ini mengandung berbagai pernyataan. Fajrul Falaakh menyampaikan argumen berupa kritik terhadap perubahan UUD 1945. Menurutnya, perubahan muatan sebanyak ini tentulah mengubah model dan watak UUD 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan sistem presidensial?”. Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD 1945 adalah konstitusi presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial presidensial? Mengapa ia juga disebut *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah ada model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi semacam itu? Lebih lanjut, Fajrul Falaakh mengomentari UUD 1945 pasca-amandemen bahwa terlepas dari kategori atau modelnya, begitu tak memadaikah UUD 1945 sebagai konstitusi yang harus mengalami perubahan begitu luas? Apakah hasil amandemen “sekedar menyempurnakan” UUD yang ditetapkan hampir 70 tahun silam? Ataukah, amandemen sepenuhnya menggantikan watak dasar itu sehingga bentuk aslinya hampir tak tampak? Tetapi, mengapa namanya tetap sama? Watak konstitusi

seperti apa yang diadopsi tahun 1945 sehingga diubah secara mendasar? Seperti apa watak dan model konstitusi yang dianut UUD 1945 saat ini? Apa yang diutarakan oleh Fajrul Falaakh di atas menunjukkan bahwa UUD 1945 pasca amandemen terdapat beberapa kerancuan yang semestinya diperbaiki.

Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka teori dalam penelitian ini dapat digambarkan melalui bagan di bawah ini:



G. PEMBAHASAN

Berdasarkan kerangka teori dan argumen-argumen yang menjadi alasan penelitian sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka kami akan mendedah pertanyaan yang telah diajukan dalam rumusan masalah.

1. Penguatan Sistem Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial saat ini di Indonesia tidak sedikit mengalami permasalahan yang mesti dicarikan jalan keluar. Munculnya dominasi multi partai pada parlemen cukup melemahkan sistem presidensial, apabila dominasi multi partai oposisi lebih banyak di parlemen. Denny Indrayana menyampaikan bahwa seharusnya sistem presidensial yang kokoh dijamin dalam konstitusi, dan pada saat yang bersamaan, dikontrol oleh sistem parlemen yang kritis, sebagai hasil sistem kepartaian sederhana.

Untuk mewujudkan hal itu, maka penguatan sistem presidensial dalam penelitian ini akan difokuskan pada pembahasan diantaranya: Multipartai Sederhana; syarat koalisi partai pengusung calon presiden; dan hak veto presiden dalam pengesahan RUU.

a. Multipartai Sederhana

Jika kita telaah masalah penggunaan sistem multipartai, maka Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan pluralitas sosial yang kompleks. Hal inilah yang menyebabkan Indonesia menggunakan sistem multipartai. Faktor utama adalah kemajemukan masyarakat. Faktor ini yang menyebabkan keniscayaan bagi penerapan sistem multipartai. Sementara kemajemukan masyarakat merupakan sesuatu yang bersifat given dalam struktur masyarakat Indonesia. Faktor kedua, sejarah dan sosio-kultural masyarakat, merupakan faktor pendukung bagi terbentuknya sistem multipartai. Multipartai

semakin mantap ketika ditopang sistem pemilihan proporsional. Penerapan sistem pemilu proporsional menjadi faktor ketiga bagi terbentuknya multipartai di Indonesia. Ketiga faktor ini merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan memengaruhi.

Telaah yang diungkapkan oleh Retno Saraswati bahwa pada saat ini penerapan presidensialisme yang berkombinasi dengan sistem multipartai dalam beberapa hal masih mengakibatkan pemerintahan kurang efektif, beberapa bukti antara lain:

Pertama, bahwa penerapan presidensialisme dalam konteks multipartai pragmatis atau presidensialisme kompromis (*compromise presidentialism*) cenderung memunculkan intervensi partai politik terhadap presiden dan sebaliknya presiden cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik dalam menyusun kabinet. Pembentukan kabinet yang semula merupakan hak prerogatif presiden, dalam sistem presidensial kompromis ini, presiden ikut melibatkan peran partai politik. Implikasi dari pola intervensi dan akomodasi ini menyebabkan model koalisi pendukung pemerintah yang terbangun adalah koalisi yang rapuh. Kerapuhan ikatan koalisi disebabkan partai politik dalam sistem multipartai pada umumnya tidak memiliki kedekatan secara ideologis, dan komposisi partai politik dalam sistem multipartai yang berkoalisi cenderung berubah-ubah.

Prinsip dasar presidensialisme mengenai pengangkatan dan pemberhentian anggota kabinet merupakan hak mutlak presiden atau sering disebut hak prerogatif presiden dalam kabinet presidensial kedudukan presiden merupakan sentral kekuasaan eksekutif. Dalam struktur presidensialisme kompromis, hak prerogatif ini akan mengalami reduksi. Reduksi kekuasaan presiden akan semakin kuat apabila koalisi yang akan terbangun tidak memiliki kedekatan secara ideologis atau bersifat pragmatis. Reduksi kekuasaan presiden akan semakin kuat apabila koalisi yang akan terbangun tidak memiliki kedekatan secara ideologis atau bersifat pragmatis. Selain itu, dalam presidensialisme, koalisi multipartai juga cenderung lebih sulit terbangun dibandingkan dalam parlementerisme. Mengingat

kekuatan partai mayoritas tidak tersedia dan kemungkinan terjadinya jalan buntu hubungan antara legislatif dan eksekutif, yang sampai sekarang belum ada mekanisme penyelesaiannya. Presiden akan cenderung bertumpu pada cara pembagian jatah kabinet serta jabatan-jabatan politik lainnya sebagai kompensasi untuk partai yang memberi dukungan di parlemen.

Kedua, dalam hubungan legislatif eksekutif, maka kebijakan publik diambil eksekutif memang semestinya diawasi legislatif. Namun, tingginya tarik menarik atau konflik legislatif dan eksekutif dalam presidensialisme kompromis menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif, bahkan hak angket dan penarikan dukungan selalu menjadi alat bagi partai untuk bernegosiasi dengan presiden. Fenomena ini memiliki kecenderungan presiden sangat sulit mendapatkan dukungan mayoritas parlemen. Selain itu, polarisasi dan fragmentasi politik di parlemen juga cukup tinggi dalam sistem multipartai.

Ketiga, proses pemberhentian atau penjatuhan presiden dalam sistem pemerintahan parlementer relatif lebih mudah ketimbang dalam sistem presidensial. Presiden dan wakil presiden dalam sistem presidensial tidak bisa di-*impeach* atau diberhentikan karena alasan politik. *Impeachment* atau pemberhentian presiden dan wakil presiden dan jabatannya dalam sistem presidensial hanya bisa dilakukan karena alasan pelanggaran hukum dan lebih spesifik lagi dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu. Prinsip presidensialisme ini berpotensi mengalami reduksi ketika diterapkan di atas struktur politik multipartai pragmatis. Pada presidensialisme kompromis, presiden cenderung dapat di-*impeach* karena alasan politik.

Meskipun pemakzulan itu tidak terjadi hingga berakhirnya masa jabatan presiden, pemerintahan akan sering mendapatkan ancaman dari parlemen sepanjang perjalanannya. Kondisi ini setidaknya akan menyebabkan rentannya posisi presiden. Kecenderungan ini akan semakin kuat apabila koalisi pendukung pemerintah minoritas di parlemen atau koalisi besar tetapi rapuh. Kondisi politik dalam presidensialisme kompromis, parlemen sering kali mengalami pandangan yang berbeda

dengan parlemen. Perbedaan yang parah antara presiden dan parlemen dapat berujung pada *impeachment* presiden.

Rumusan sistem pemerintahan presidensial yang diamanatkan konstitusi UUD 1945 ternyata sulit dijabarkan secara normatif ketika dikombinasikan dengan struktur politik multipartai. Ketentuan normatif tersebut mengalami dilema dalam penerapannya sehingga perlu kompromi dengan konteks realitas dalam keseharian politik di Indonesia, khususnya keniscayaan sistem multipartai (presidensialisme bersifat kompromis). Ada beberapa potensi kompromi yang akan terjadi dalam praktik kombinasi presidensialisme dan multipartisme, yaitu tiga kompromi secara eksternal.

Potensi kompromi-kompromi eksternal antara lain: *pertama*, adanya intervensi parpol terhadap presiden dan juga akomodasi presiden terhadap kepentingan parpol dalam proses pembentukan kabinet atau dalam hal pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet. *Kedua*, munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen dan karakter koalisi yang terbangun cenderung cair dan rapuh. *Ketiga*, kontrol parlemen terhadap pemerintah cenderung berlebihan atau kebabablasan.

Oleh karena itu, apabila dilacak dari beberapa pendekatan yang ada terkait dengan sistem kepartaian, sistem multi partai sederhana yang hendak dicapai dari pemilu di Indonesia lebih cenderung pada pendekatan kuantitas partai efektif yang ada di parlemen. Pendekatan ini lebih mengutamakan bagaimana hubungan keterkaitan partai politik satu dengan lainnya dalam kehidupan politik.

Penataan sistem kepartaian menjadi sangat penting dalam upaya pelembagaan sistem kepartaian di Indonesia. Banyak pengamat yang mendasarkan penyederhanaan sistem kepartaian menjadi isu krusial dalam proses politik di parlemen. Syamsuddin Haris mengatakan bahwa, "*sistem kepartaian harus di tata ulang, sehingga muncullah sistem penyederhanaan kepartaian. Tetapi bukan penyederhanaan jumlah partai, karena bukan semata-mata menyederhanakan jumlahnya, tetapi lebih*

kepada ideologinya.”

Pandangan Syamsuddin Haris di atas menunjukkan bahwa dasar ideologi menjadi sangat penting dalam proses penyederhanaan partai politik. Kedua pendekatan tersebut, pendekatan ideologi dan kuantitas, sebenarnya dapat digabungkan menjadi satu. Apabila melihat realita kehidupan partai politik yang ada maka setidaknya ada tiga ideologi besar partai politik. Ketiga ideologi kepartaian tersebut adalah ideologi nasionalis, agama, dan moderat.

b. Syarat Koalisi Partai Pengusung Calon Presiden

Dukungan koalisi partai dalam pencalonan presiden (*presidential threshold*) sangat dibutuhkan untuk menguatkan sistem presidensial. Pada tahun 2004, misalnya ambang batas pencalonan presiden sebanyak 10 persen. Angka ini kemudian bertambah menjadi 20 persen pada tahun 2009, dan terus berlanjut hingga saat ini.

Sebagian pihak menilai bahwa syarat ambang batas dianggap mengurangi hak rakyat untuk memperoleh pemimpin yang diinginkan. Sebab dengan adanya ambang batas tersebut, di atas kertas maksimal ada 5 pasangan calon. Namun di lapangan, rasanya tidak mungkin ada 5 pasang. Maksimal 4 pasangan calon. Mengapa? Sebab partai-partai itu harus berkoalisi yang bisa dipastikan gabungan parpol tersebut akan menghasilkan dukungan 20 persen lebih, tidak bisa pas 20 persen. Bahkan dalam praktiknya, sejak ambang batas 20 persen tersebut diberlakukan tahun 2009, maksimal hanya ada 3 pasangan calon.

Maka dari beberapa pihak kerap mempermasalahkan hal tersebut dan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Pada tahun 2008, MK telah mengeluarkan putusan terkait dengan hal tersebut. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Abdul Ghoffar (2018), mengungkapkan bahwa dalam putusan Nomor 51-52-59/PUU/VI/ 2008 tentang

Pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, —terkait ambang batas dukungan pencalonan, pada pokoknya MK berpendapat bahwa persoalan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden sebagai berikut:

Pertama, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa aturan ambang batas sangat diskriminatif dan mematikan kesempatan untuk diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dan penerapannya menimbulkan ketidakadilan, sehingga bertentangan dengan konstitusi, menurut MK adalah tidak benar. Sebab untuk menentukan Pemohon dapat diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan lebih dahulu ditentukan oleh rakyat dalam Pemilu legislatif yang akan datang, yang berlaku secara sama bagi semua Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden;

Kedua, MK melihat bahwa pengaturan ambang batas (Pasal 9 UU 42/2008) merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh perseratus) dari kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) perolehan suara sah nasional dalam Pemilu DPR, sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang menentukan, "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang", dan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang menentukan, "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang".

Ketiga, terhadap pendapat pemohon yang bahwa ambang batas sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU 42/2008 berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, menurut MK tidak ada korelasi yang logis antara syarat dukungan 20% (dua puluh perseratus) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah secara nasional yang harus diperoleh Partai untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden

dengan Pemilihan umum yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, karena justru pencapaian partai atas syarat tersebut diperoleh melalui proses demokrasi yang diserahkan pada rakyat pemilih yang berdaulat. Hal demikian juga untuk membuktikan apakah partai yang mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden mendapat dukungan yang luas dari rakyat pemilih;

Lagipula, lanjut MK, syarat dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% (dua puluh perseratus) kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah nasional sebelum pemilihan umum Presiden, menurut Mahkamah, merupakan dukungan awal; sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden yang kelak akan menjadi Pemerintah sejak awal pencalonannya telah didukung oleh rakyat melalui partai politik yang telah memperoleh dukungan tertentu melalui Pemilu.

Berdasarkan hasil putusan tersebut, nampak bahwa MK mempertahankan ambang batas dukungan partai politik dalam pencalonan presiden. Hal ini secara jelas—menurut pandangan MK—dengan tingginya ambang batas dukungan partai politik dalam pencalonan presiden maka potensi legitimasi dukungan dari rakyat juga akan tinggi. Jika sebelumnya, partai politik pendukung presiden telah mendapat dukungan rakyat sehingga menduduki kursi parlemen, maka melalui dukungan partai politik tersebut, calon presiden setidaknya akan mendapat dukungan dari rakyat layaknya dukungan rakyat kepada partai tersebut.

Selanjutnya pada tahun 2017 melalui Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, MK kembali menguatkan ambang batas pencalonan. Dalam putusan tersebut MK berpendapat, pertama, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu adalah manipulasi dan tarik-menarik kepentingan politik partai-partai pendukung pemerintah, partai-partai oposisi, dan pemerintah dengan merujuk pada adanya sejumlah fraksi di DPR yang *walk out* pada saat disahkannya pengambilan putusan terkait UU

Pemilu, MK berpendapat bahwa pembentukan suatu UU adalah keputusan politik dari suatu proses politik lembaga negara yang oleh Konstitusi diberi kewenangan membentuk UU, dalam hal ini DPR bersama Presiden.

Oleh sebab itu, MK tidak berwenang menilai praktik dan dinamika politik yang terjadi selama berlangsungnya proses pembentukan suatu UU selama tata cara pembentukan UU dimaksud tidak bertentangan dengan tata cara atau prosedur yang ditentukan dalam UUD 1945, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Fakta tentang adanya sejumlah fraksi yang *walk out* dimaksud tidaklah menyebabkan substansi atau materi muatan suatu UU menjadi inkonstitusional melainkan hanya menunjukkan tingkat penerimaan materi muatan undang-undang yang bersangkutan dalam pengertian bahwa persetujuan terhadap materi muatan UU tersebut tidak diperoleh secara aklamasi.

Kedua, terhadap dalil Pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu telah digunakan dalam Pemilu 2014 sehingga tidak relevan dan kedaluwarsa ketika diterapkan dalam Pemilu serentak 2019, MK berpendapat bahwa UU yang mengatur tentang Pemilu 2014 bukanlah UU Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum melainkan UU 8/2012 yang tidak atau belum memberlakukan ketentuan tentang *presidential threshold* dalam proses pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Lagi pula, bagaimana mungkin undang-undang yang lahir belakangan dikatakan kedaluwarsa terhadap suatu keadaan atau peristiwa yang terjadi sebelumnya yang tunduk pada undang-undang yang berbeda.

Ketiga, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 22, UU Pemilu bertentangan dengan logika keserentakan Pemilu 2019, yaitu bahwa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan serentak bersamaan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah berpendapat sebagai berikut: Mahkamah Konstitusi dalam putusan sebelumnya, yaitu

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009, dalam pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum (UU 42/2008), telah menegaskan bahwa penentuan ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah kebijakan hukum pembentuk undang-undang.

Berdasarkan kedua putusan MK di atas, maka pada sejatinya ambang batas diperlukan untuk memperkuat dukungan rakyat dan parlemen kepada presiden yang terpilih. Namun patut menjadi perhatian bersama di beberapa negara seperti misalnya di Amerika Serikat Brazil dan Meksiko tidak menetapkan adanya ambang batas pencalonan presiden. Oleh karena itu dalam konteks di Indonesia, ambang batas pada dasarnya tidak mutlak harus ada, jika hal ini membatasi aspirasi rakyat untuk mengajukan calon pemimpin, namun calon tersebut tidak berafiliasi dengan partai politik. Terlebih lagi ambang batas akan menutup keran adanya figur dan tokoh nasional yang diadankan oleh masyarakat untuk mengikuti konstestasi pilpres melalui jalur independen. Maka dari itu, ke dapannnya melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945, diharapkan dapat membuka adanya ruang bagi calon presiden jalur independen dengan persyaratan yang diatur dalam undang-undang.

c. Hak Veto Presiden dalam Pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Perubahan UUD 1945 sesungguhnya dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang sebelumnya sangat besar dan merambah ke bidang legislatif dan yudikatif. Dalam bidang legislasi, pasca reformasi konstitusi, terjadi pergeseran kewenangan membentuk UU yang kekuasaannya semula berada di tangan Presiden, kini menjadi kewenangan DPR.

Adanya semacam traumatisme terhadap kekuasaan eksekutif pra-amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang

memiliki kekuasaan *super power* menjadi kelemahan tersendiri UUD 1945, sehingga menjadi konsekuensi logis penataan kembali kekuasaan eksekutif melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945 (tahun 1999-2002).

Terkait dengan fokus penelitian pada sub bab ini, menurut Pasal 20 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, "*Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu*". Ayat (4) menentukan, "*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang*." Dan ayat (5) menentukan, "*Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*".

Adanya ambiguitas terhadap rumusan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 yang memberikan keluasaan terhadap presiden untuk tidak mengesahkan RUU meskipun RUU tersebut telah disetujui bersama DPR menjadi permasalahan hukum dan etika politik dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Menurut Dahlan Thalib bahwa jika presiden memberikan persetujuan dalam proses pembahasan suatu RUU, tetapi tidak mengesahkan RUU yang disetujuinya itu, maka akan memberikan kesan inkonsistensi. Di satu sisi presiden ingin menunjukkan kerjasama positif dengan DPR, dengan memberikan persetujuan dalam proses pembahasan. Di sisi lain presiden hendak mengambangkan apa yang telah disetujuinya, kendati itu tidak memberikan akibat hukum apa-apa, atau hendak *cuci tangan* dari dampak yang mungkin terjadi.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Fajar Laksono dan Subardjo dalam *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden* (2006), mengungkapkan setidaknya ada 4 (empat) undang-undang yang lahir di masa pemerintahan Presiden Megawati tanpa pengesahan presiden diantaranya: 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun

2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.
2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dan 4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Keempat undang-undang yang lahir tanpa pengesahan presiden secara kasat mata tidaklah mengandung kecatatan dalam segi yuridis-formal, akan tetapi ada semacam perkembangan prinsip *cheks and balances* yang sengaja ditumpulkan akibat pergeseran *legislatif-heavy* yang teramat besar pasca amandemen UUD 1945.

Padahal sejatinya menurut Jimly Ashiddiqie bahwa dapat diketahui UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertical, tetapi juga tidak dapat dikatakan sebagai menganut paham *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengawasi dan mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 NRI Tahun 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *cheks and balances*.

Hubungan antar lembaga negara dalam doktrin *separation of power* diikat dengan prinsip *cheks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut memiliki kedudukan sederajat/ sejajar, tetapi saling mengendalikan/ mengawasi antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain.

Oleh karena itu, menurut Fajrul Falaakh prinsip *cheks and balances* dimaknai sebagai prinsip yang harus ada dalam pemisahan lembaga penyelenggara kekuasaan negara, karena kedudukan lembaga-lembaga itu yang sederajat/sejajar, serta untuk mencegah kekuasaan yang absolut dari lembaga-lembaga tersebut. Maka dari itu menjadi suatu kelemahan dalam prinsip *cheks and balances* dengan kehadiran Pasal 20 ayat (4) dan ayat (5) UUD NRI terkesan memaksa presiden untuk mengesahkan setiap RUU yang telah dibahas bersama. Ditambah lagi, meskipun tanpa pengesahan presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan atau administrasi tertinggi di Indonesia, RUU tersebut tetap dianggap sah dan

diberlakukan.

Jika dielaborasi lebih jauh—probelemtik undang-undang tanpa pengesahan presiden—secara hukum, pengesahan merupakan syarat bahwa RUU akan berubah status menjadi UU. Sejak pengesahan dilakukan maka UU telah terbentuk namun bukan berarti serta merta berlaku. Kekuatan berlaku suatu undang-undang tergantung pada ketentuan undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan lembaran negara. Bagir Manan menyebut beberapa kemungkinannya, antara lain:

- 1) Undang-undang berlaku pada saat disahkan.
- 2) Undang-undang berlaku pada waktu ditentukan.
- 3) Undang-undang berlaku berdasarkan pemahaman Lembaran Negara sebagai pranata publikasi resmi yang menetapkan pemuatan dalam Lembaran Negara sebagai dasar mempunyai kekuatan mengikat.

Nampak bahwa Bagir Manan juga menekankan adanya aspek pengesahan RUU. RUU yang lahir namun tanpa pengesahan presiden menunjukkan etika politik penyelenggara negara serta adanya ketidakkonsistenan presiden dalam pembahasan dan penyetujuan RUU. Menurut Dahlan Thalib bahwa padahal semestinya, untuk menciptakan *cheks and balances*, penguatan posisi DPR dalam legislasi harus diikuti pemberian kewenangan kepada presiden untuk memberikan beberapa keberatan dan kemungkinan melakukan veto. Kenyataannya, Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 memaksa presiden untuk tetap menerima rancangan undang-undang dari DPR.

Pendapat yang agak serupa disampaikan oleh Farouk Muhammad bahwa kedepan diperlukan sistem presidensial dengan menempatkan kekuasaan dan kewenangan—dan lembaga negara lainnya—secara tepat. Presiden harus dijamin oleh UUD memiliki kuasa penuh dalam melaksanakan pemerintahan negara. Sebaliknya, dalam kerangka legislasi misalnya, presiden tidak perlu ikut membahas RUU tetapi memiliki hak veto atas RUU yang dimaksud, dan veto presiden

dapat diveto kembali oleh parlemen dengan syarat dan ketentuan yang diatur lebih lanjut.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan Pasal 20 ayat (4) yang menentukan, *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.* Dan ayat (5) menentukan, *“Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”*, seharusnya diubah melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 dengan rumusan memberikan hak veto kepada presiden dalam RUU demi terselenggaranya prinsip *cheks and balances* dalam sistem ketatanegaraan.

2. Penguatan sistem Parlemen

Penguatan sistem parlemen dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 yang dimaksud adalah sistem parlemen yang memiliki daya kritis terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga fungsi *cheks and balances* dapat berjalan secara efektif.

a. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double-chek* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*),

sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).

Namun dalam rumusan dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945), kedudukan DPD dalam legislasi tidak menunjukkan adanya *double-check* dan DPD hanya mempunyai kedudukan dan kewenangan sebagai lembaga yang turut dalam memberikan pertimbangan kepada DPR. Kewenangan DPD yang dikonstruksi dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan arah yang jelas terhadap konsep *bikameral* di Indonesia.

Dalam perjalanannya, menurut Jimly Asshidiqie, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia *Ad hoc* perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun, di bidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada *legislator* yang sepenuhnya.

Terhadap penguatan DPD dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, menarik untuk disimak pendapat yang disampaikan oleh Farouk Muhammad. Beliau mengungkapkan bahwa meningkatkan peran dan kewenangan DPD diperlukan untuk memperkuat pengawasan terhadap kekausaan eksekutif, serta menjaga hubungan seimbang antara DPD dan DPR. Peran strategis DPD adalah terletak pada bagaimana aspirasi dari daerah yang diwakilinya lebih bisa disuarakan dan berkekuatan, sehingga wewenang yang dimilikinya pun harus ditingkatkan.

Dan hal ini sebenarnya sejalan dengan ide besar dan gagasan awal sistem pembentukan DPD.

Dalam kerangka DPD tersebut gagasan pokok yang perlu diafirmasi adalah meletakkan dan memperkuat fungsi-fungsi keparlemenan secara utuh kepada DPD baik secara proses/prosedur pelaksanaan fungsi maupun dalam ruang lingkupnya DPD harus dijamin dapat melaksanakan fungsi legislasi secara penuh sejak pengusulan hingga penetapan suatu RUU, demikian juga dalam fungsi penganggaran dan pengawasan. Sementara itu, ruang lingkup DPD juga tidak perlu dibatasi hanya pada undang-undang tertentu, tetapi bisa saja fokus pada hal-hal tertentu terutama menyangkut kepentingan daerah dalam kerangka NKRI. Hal itu dilakukan agar DPD dapat benar-benar memainkan peran efektif melakukan *double check* sebagai kamar kedua parlemen.

Apa yang disampaikan oleh Farouk Mohammad patut dipertimbangkan dalam menguatkan kewenangan DPD dalam materi muatan amandemen kelima UUD NRI 1945. Ke depannya dalam kerangka rumusan amandemen kelima UUD NRI 1945 diperlukan adanya konstruksi penguatan DPD untuk meningkatkan *double-check* dalam sistem bikameral. Di samping perlunya DPD diberikan kewenangan yang setara dengan DPR dalam melakukan fungsi legislasi terkhusus RUU yang berkaitan dengan aspirasi masyarakat di daerah yang diwakilinya, serta aktif melakukan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

b. Penguatan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Dalam penelitian ini penguatan kewenangan MPR dalam konstitusi meliputi: *pertama*, kewenangan MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur; *kedua*, kewenangan MPR untuk menafsir UUD NRI 1945 khususnya undang-undang yang sedang diujikan ke Mahkamah Konstitusi; dan *ketiga*, revitalisasi

komposisi keanggotaan MPR. Namun sebelum peneliti menguraikan hasil kajian tersebut, maka terlebih akan diuraikan secara umum kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaran di Indonesia.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah merupakan lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya dalam konstitusi. Meskipun demikian, eksistensi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah forum gabungan (*joint session*) bagi anggota DPR dan anggota DPD. Karena hanya berupa forum gabungan, maka keberadaan MPR tidak lagi sekuat di zaman Orde Baru. Kewenangan kelembagaan MPR juga hanya pada situasi-situasi yang sangat kritis, seperti pergantian Presiden/Wakil Presiden dan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu perdebatan yang menarik akhir-akhir ini adalah mengenai eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam konstitusi. Anggota MPR merencanakan upaya perubahan konstitusi, dimana saat ini agendanya adalah melakukan penjaringan pendapat masyarakat terkait dengan substansi UUD NRI 1945 yang harus diubah karena kebutuhan masyarakat.

Sebagaimana dipahami oleh publik dan seperti yang tertuang dalam UUD NRI 1945, bahwa parlemen Indonesia meletakkan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang dianggap satu-kesatuan. Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil dari daerah-daerah (Provinsi) sementara Dewan Perwakilan Rakyat adalah merupakan perwakilan politik.

Adanya Dewan Perwakilan Daerah merupakan fenomena baru dalam parlemen kita, karena awalnya Indonesia dalam kerangka yang di idealkan dianggap sebagai Negara yang menganut sistem parlemen dengan menggunakan satu kamar (*unicameral*) dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai institusinya. Memang tidak bisa dinafikkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat-lah sebagai lembaga perwakilan

tertinggi menurut konstitusi lama, karena ia sekaligus merupakan wujud kedaulatan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat pada masa sebelum amendemen di anggap sebagai wakil rakyat yang sudah tergabung dalam Majelis Perwakilan Rakyat. Karena di dalam Majelis Perwakilan Rakyat ada utusan golongan, ada utusan daerah yang juga duduk sebagai anggota Majelis.

Tetapi setelah di amendemen mekanisme penempatan utusan golongan dan utusan daerah untuk duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi dilakukan, karena setelah reformasi, mekanisme tersebut dianggap tidak demokratis dan banyak menimbulkan nepotisme. Pada saat yang sama Majelis Permusyawaratan Rakyat juga sudah bukan lagi lembaga tertinggi Negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum di amendemen; *“Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Sebab itulah Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian di sebut sebagai penjelmaan rakyat, karena ia diberi penegasan oleh konstitusi sebelum amendemen sebagai lembaga tertinggi Negara.

Tetapi setelah reformasi berlangsung dan setelah amendemen konstitusi dilakukan, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menjadi lembaga Negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga lainnya. Artinya konstitusi yang sebelumnya mengenal ada lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, kemudian setelah amendemen konstitusi, lembaga tertinggi kemudian dihapus.

Dalam konteks ini Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa “dari enam lembaga Negara yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang khas di Indonesia itu adalah MPR. Karena Lima yang lainnya berasal dari cetak biru kelembagan yang di contoh dari zaman hindia Belanda. Dewan Perwakilan Rakyat dapat dikaitkan dengan sejarah *“volkstrad”* (Dewan Rakyat), Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga *“gouveernuur General”*, Mahkamah

Agung berkaitan dengan *'landraad'*, yang ada di negeri Belanda. Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari *'raad van Rekenkamer'*, dan Dewan Pertimbangan Agung berasal dari *'raad van Nederlandshce Indie'* yang ada di Batavia atau *"Raad van State"* yang ada di negeri Belanda. Sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara belum ada contoh sebelumnya.

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga tertinggi pada masa lalu dianggap sebagai sebuah lembaga yang bukan hanya secara institusional memang tertinggi, tetapi seluruh tugas dan kewenangannya memiliki kekuatan tersendiri yang sangat berbeda dengan yang lainnya. Bahkan karena dianggap sebagai lembaga tertinggi ia kemudian berhak memberhentikan Presiden ditengah jalan jika ada tindak pidana atau pelanggaran dan kejahatan yang diatur di dalam konstitusi. Hal ini terjadi, karena yang memilih Presiden adalah mereka, maka mereka juga berhak menarik kembali jabatan presiden. Sebagai contoh, ketika Presiden Abdurrahman Wahid memerintah, Majelis Permusyawaratan Rakyat menarik dukungannya dan mengganti Abdurrahman Wahid di tengah jalan. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif pada masa pasca reformasi sebelum amandemen konstitusi tidak memiliki kekuatan ketika berhadapan dengan legislatif.

Sebab itulah Jimly Asshiddiqie mengatakan, ada tiga faktor penting yang akan mempengaruhi keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara. Pertama, pemisahan kekuasaan secara tegas dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kedua, pemilihan Presiden secara langsung yang akan berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat. Ketiga, restrukturisasi parlemen menjadi dua kamar (*bicameral*) dalam rangka menampung aspirasi daerah-daerah yang terus berkembang menjadi makin otonom di masa yang akan datang.

Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara memungkinkan lembaga ini memainkan peran-peran strategis bahkan dapat saja mengintervensi lembaga-

lembaga negara yang lain. Berarti tidak ada pemisahan kekuasaan yang tegas antara lembaga-lembaga Negara, karena lembaga-lembaga yang ada di dalamnya bisa saja saling mengintervensi, sementara tuntutan reformasi adalah bagaimana agar dapat memisahkan lembaga Negara yang diatur dalam konstitusi secara proporsional.

Tetapi perubahan konstitusi tersebut tidak secara radikal mengubah dan menggeser kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena lembaga ini masih memiliki kewenangan lain sekalipun sebahagian dianggap sebagai acara seremonial seperti pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan hasil dari “perkawinan” antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut merupakan lembaga yang masih memiliki kewenangan yang kuat dan beberapa tugasnya masih dianggap sangat strategis, padahal kalau dilihat, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanyalah merupakan majelis bertemunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana bunyi pasal 2 konstitusi setelah Perubahan Keempat adalah:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Konstitusi hasil amandemen ke tiga dan ke empat menegaskan seperti diatur dalam pasal 3 ayat (1), dimana; *“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dan (2), Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden.* Kemudian di dalam pasal 7A di tegaskan, bahwa

“Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden”.

Tetapi proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut sebagaimana tercantum dalam pasal 7B yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas pengajuan Dewan Perwakilan Rakyat harus terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga “supra”, karena masih berwenang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Pemilihan Presiden dan menentukan keputusan *impeachment* terhadap Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi serta wewenang untuk melakukan *Judicial Review*.

Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan hanya sekedar forum bertemunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, tetapi Majelis kalau dikaji dari sudut kewenangan tersebut adalah merupakan lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan yang setara dengan lembaga Negara lainnya, bahkan bisa dikatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki posisi yang besar dalam menentukan posisi ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks inilah sebenarnya parlemen kita mencoba untuk menghilangkan paradigma *subordinate* dan kemungkinan saling mengintervensi antar lembaga negara, tetapi kenyataannya warisan sejarah ketatanegaraan masa lalu masih menghinggapi proses amandemen pertama sampai keempat. Sifat “supra” dari Majelis Permusyawaratan Rakyat menunjukkan bahwa ada karakteristik sistem Parlementer yang masih kuat dalam sistem pemerintahan

sehingga terjadi kerancuan dalam mekanisme *cheks and balances*, dimana di satu pihak Presiden melaksanakan sistem Presidensial sedangkan parlemen seringkali menginterpretasikan kinerjanya berdasarkan sistem Parlemen.

Padahal perubahan konstitusi yang dilakukan itu sebenarnya untuk merubah mekanisme yang ada di parlemen sehingga masing masing lembaga negara secara konstitusional setara, baik dari segi institusi maupun dari segi fungsional. Oleh karena itu sebelum amandemen, kata Jimly Asshiddiqie jika MPR di tentukan sebagai lembaga tertinggi yang membawahi semua lembaga tinggi negara lainnya, maka Dewan Perwakilan Rakyat di tentukan sederajat (*neben*) dengan kedudukan Presiden sebagai penyelenggara tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Meskipun ia bersifat "*nebengeordnet*" terhadap Presiden, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat itu sangat kuat, tidak dapat dibubarkan oleh Presiden – meskipun sebaliknya sebagai konsekuensi sistem presidensial (*quasi*) juga tidak dapat menjatuhkan presiden – dan dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Tetapi Presiden dapat di berhentikan dengan mekanisme "*impeachment*" tanpa harus ada keputusan dari pihak manapun oleh MPR, dan kita mengetahui bahwa MPR itu adalah merupakan parlemen.

Pertama, Kewenangan MPR Untuk Membuat Ketetapan Yang Bersifat Mengatur

Sebagai *joint session*, atau forum bertemunya DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka MPR tidak perlu membuat ketetapan yang mengatur, bahkan seharusnya tidak perlu membuat ketetapan lagi. Secara kelembagaan MPR hanya perlu melakukan konsolidasi guna mengefektifkan kewenangan yang sudah ada dan yang sudah ditetapkan oleh UUD NRI 1945.

Dalam melihat hal ini, perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan *pengaturan*, *penetapan*, dan *penghakiman*, serta dimana letak dari Ketetapan Majelis. Apakah ketetapan Majelis itu mengatur ataukah *pengaturan* merupakan juga *ketetapan*.

Jimly Asshiddiqie
mengingatkan bahwa *Hukum Negara adalah* hukum yang *ditetapkan* dengan *keputusan* kekuasaan negara sebagai hasil tindakan *pengaturan, penetapan* atau *pengadilan*. Karena itu, negara sebagai organisasi kekuasaan dapat membuat *tiga macam keputusan* yang mengikat secara hukum bagi subyek-subyek hukum yang terikat dengan keputusan-keputusan itu.

Menurut Asshiddiqie, ketiga bentuk kegiatan keputusan tersebut dapat dipilah dan dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali "*peraturan*".
- 2) Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*).
- 3) Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonnis*).

Beschikking, oleh Utrecht disebut sebagai "*ketetapan*", sedangkan Prajudi Atmosudirdjo menyebutnya dengan "*penetapan*". karena itu, keputusan adalah instrumen hukum yang berisi ketetapan/keputusan yang bersifat individual, konkret, dan berlaku khusus (terbatas). Sedangkan peraturan adalah instrumen hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum.

Karena istilah keputusan dan penetapan adalah sama, maka jelas konsekuensinya, bahwa ketetapan Majelis adalah merupakan *beschikking*, bukan *regeling*. Karena ia *beschikking*, maka semestinya tidak perlu dimasukkan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, mengingat lembaga yang menguji serta mekanisme pengujian atas *legimate* atau tidaknya, tidak dapat diatur.

Hal ini disebabkan bahwa ketetapan Majelis bukanlah *regeling*, yang bersifat mengatur umum. Ketetapan Majelis adalah merupakan "*perbuatan hukum publik yang bersegi satu*",

yang diperoleh dari/berdasarkan kekuasaan atau wewenang istimewa, serta terjadinya perubahan dalam Lapangan Hukum. Maksudnya adalah bahwa perbuatan tersebut merupakan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*), yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.

Maria Farida Indrati S mengatakan bahwa “suatu keputusan (*beschikkiking*) bersifat sekali-selesai (*enmahlig*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*)”.

Dari segi nama, yakni “Ketetapan MPR”, seharusnya bersifat *individual and concrete* dan *enmahlig* dan pengujiannya melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Tetapi ketetapan MPR bersifat *general and abstract*, berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*), namun mekanisme pengujian mengenai kemungkinan adanya pertentangan dengan konstitusi tidak diatur. Dalam hal ini, ada kerancuan hukum mengenai kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Apabila majelis membuat “ketetapan yang bersifat mengatur”, dalam lapangan hukum apakah ia ditempatkan. Apa yang diatur. Juga bagaimana tingkat penjenjangannya. Apa konsekuensi hukumnya jika dilanggar. Bagaimana hubungannya dengan Majelis sebagai lembaga yang sifatnya hanya mirip dengan *joint session*, sebagaimana halnya gabungan antara *Senat* dan *House of Representatives* yang disebut sebagai *Kongres Amerika Serikat* tentu saja pertanyaan-pertanyaan mesti dirunut guna memastikan jenis hukum *Ketetapan majelis yang Mengatur* tersebut.

Oleh sebab itu, keinginan Anggota MPR untuk memberikan kewenangan yang bersifat mengatur kepada MPR di dalam amandemen UUD NRI 1945 adalah tidak berdasarkan nilai-nilai dan logika akademis. Dengan berdasar pada pertimbangan bahwa MPR hanyalah *forum* bertemunya anggota DPR dan DPD.

Kedua, Kewenangan MPR untuk menafsir UUD NRI 1945 khususnya UU yang Sedang Diujikan ke Mahkamah Konstitusi

Selain upaya untuk memperkuat kewenangan MPR agar bisa membuat ketetapan yang mengatur sebagaimana yang telah diuraikan di atas, isu kedua yang muncul dalam rangka penguatan kelembagaan MPR dalam skema rencana amandemen UUD NRI 1945 adalah memberi kewenangan agar lembaga tersebut dapat menafsir UUD NRI 1945, khususnya yang sedang dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi.

Apabila MPR diberi kewenangan untuk menafsir UUD NRI 1945, maka urgensi Pasal 24 UUD NRI 1945 sudah jelas menunjukkan peletakan dasar eksistensi negara hukum Indonesia akan dipersoalkan. Secara konseptual, eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* sudah tepat guna mendorong penguatan negara hukum Indonesia.

Mengenai keinginan untuk memberi kewenangan kepada MPR terkait menafsirkan UUD NRI 1945 tersebut, jika dihubungkan kembali dengan konsepsi trias politica dari Montesquieu, maka pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai salah satu komitmen pada negara hukum tidak dapat terlaksana. Bahwa *legislative power, executive power* dan *judiciary independent* merupakan pilar penting bagi tegaknya negara hukum.

Hal ini senada dengan penegasan UUD NRI 1945 yang mengatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*". Secara konsisten, norma mengenai negara Indonesia adalah negara hukum tercermin dalam pasal 24 hingga 24C, dimana mengatur mengenai eksistensi kekuasaan kehakiman sebagai bentuk dari penterjemahan konsepsi negara hukum.

Dalam hal ini, ada kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang dilengkapi dengan lembaga pengawas yakni Komisi Yudisial. Meskipun Komisi Yudisial hanya sebagai

lembaga pengawasan eksternal hakim, namun lingkup kekuasaannya ada dalam skema Kekuasaan Kehakiman.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa salah satu kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan untuk mentafsir konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini merupakan kewenangan konstitusional, dimana diberikan secara langsung oleh konstitusi. Itulah sebabnya, diatur “*mana regeling* atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan mana yang tidak”. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Karena itu, memberikan kewenangan baru kepada Majelis adalah “*sama dengan upaya membenturkan dua lembaga negara*” melalui kewenangan yang kurang proporsional.

Hans Kelsen, seorang sarjana hukum Austria dan intelektual yang pertama kali menyusun konstitusi negara tersebut mengingatkan mengenai perlunya pengaturan yang berjenjang serta kekuatan hukum dari setiap jenjang peraturan. Sebagai ahli positivisme, Kelsen mengharuskan bahwa hukum diciptakan oleh negara dan harus ditulis ide ini berkembang ke semua negara dengan kelemahan dan kelebihan masing-masing.

Apa yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menjadi salah satu kewajiban konstitusional. Dengan merujuk ke konstitusi dan undang-undang tersebut pula Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kewenangan pengujian tersebut secara langsung dimandatkan oleh UUD NRI 1945.

Dalam hal ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat diberi kewenangan yang sama karena berpotensi melahirkan sengketa kewenangan. Padahal menurut kewenangannya, Mahkamah Konstitusi selain berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang, lembaga ini juga berwenang “*memutus sengketa kewenangan lembaga negara*

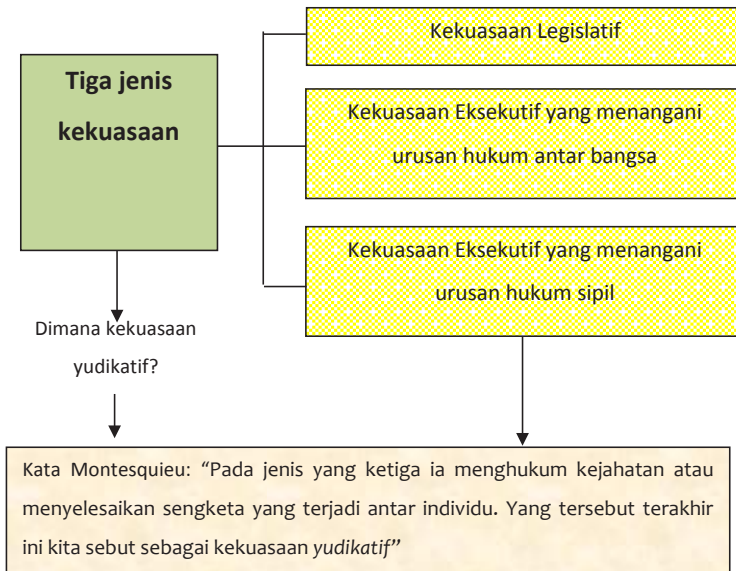
yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Kewenangan memutus “*sengketa kewenangan*” lembaga negara ini berpotensi melahirkan *conflict of interest*. Karena bisa jadi, ketika Majelis menafsir konstitusi pada saat Mahkamah juga sedang melakukan uji materil, maka pertanyaannya; “*tafsir siapa yang digunakan sebagai dasar hukum*”? Ada problem “*kerancuan hukum*” di dalamnya, yang menyebabkan tafsir atas konstitusi dapat “*tidak sah*”.

Apabila dikaitkan dengan hukum administrasi negara, konsep mengenai tidak sahnya suatu putusan disebut *niet rechtgeldig beschiking*. Terjadinya suatu keputusan yang tidak sah dapat berupa: *Pertama, van rechtswageneitig* (keputusan yang batal karena hukum); *kedua, absolute nietig* (keputusan yang batal mutlak); *ketiga, relative nietig* (keputusan yang batal nisbi); *keempat, vernetiegbaar* (keputusan yang dapat dibatalkan); *kelima, absolute vernetiegbaar* (keputusan yang dapat dibatalkan mutlak); *keenam, relative vernetiegbaar* (keputusan yang dapat dibatalkan nisbi).

Menurut penulis, apabila MPR diberi kewenangan melakukan tafsir terhadap konstitusi, maka tafsir tersebut batal karena hukum (*van rechtswageneitig*), karena bertentangan dengan prinsip negara hukum. Prinsip hukum lebih di dahulukan daripada norma hukum, dan apabila ada pertentangan antara norma dengan asas atau prinsip hukum, maka asas atau prinsip hukum harus di dahulukan. Karena norma tidak boleh dibuat dengan melanggar prinsip hukum.

Disamping itu, sebagaimana telah disampaikan diawal, bahwa hal ini juga bertentangan dengan konsep “*pemisahan kekuasaan*” sebagaimana yang diutarakan oleh Montesquieu. Dalam memulai pembahasan tentang pemisahan kekuasaan, Montesquieu berbicara dalam konteks konstitusi Inggris. Menurutnya dalam setiap pemerintahan ada tiga jenis kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif yang menangani urusan hukum antar bangsa dan eksekutif yang menangani urusan hukum sipil.

Semula *trias politica* Montesquieu digambarkan sebagai berikut



Konsep Montesquieu inilah menjadi dasar bagi penyusunan konstitusi Amerika Serikat tahun 1776 dan oleh Thomas Jefferson, salah satu pendiri negara tersebut menggunakan kerangka berpikir Montesquieu dalam meletakkan dasar-dasar konstitusi Amerika Serikat.

Jika Majelis diberi kewenangan untuk mentafsir UUD NRI 1945, maka konsep *trias politica* yang juga diletakkan dalam konteks *negara hukum Indonesia* akan "terpental", disebabkan oleh otoritas memberi tafsir konstitusi seharusnya tidak berada di *lembaga perwakilan*, tetapi mestinya berada di tangan lembaga yudikatif. Hal mana juga terjadi di Amerika Serikat, bahwa tafsir konstitusi berada di tangan Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman. Dalam kasus *Marbury Vs Madison*, yang sangat tersohor dalam sejarah uji materil, Mahkamah Agung Amerika Serikat mentafsirkan konstitusi untuk menguji keabsahan undang-undang.

Secara sederhana, konsep tafsir konstitusi oleh Majelis tidak sesuai dengan kerangka akademis, sebab dapat

merusak *cita negara hukum* dan konsep *pemisahan kekuasaan* sebagaimana yang telah dipraktikan selama ini.

Ketiga, Revitalisasi Komposisi Keanggotaan MPR

Sejarah utusan daerah, utusan golongan dan Dewan perwakilan Rakyat sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat di masa silam ditengarai dan dituding sebagai penyebab kekuasaan menjadi sentralistis. Utusan Golongan dan Utusan daerah dihapus, kemudian diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Sebuah lembaga pengganti utusan daerah, sementara utusan golongan dianggap sudah masuk dalam partai politik. Setiap golongan dan kelompok masuk dalam partai politik dan berjuang melalui mekanisme pemilu elektoral.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 1959 tentang MPRS, ditetapkan anggota MPRS berjumlah 555 dengan rincian 261 anggota DPR, 94 utusan daerah dari 24 provinsi, dan 200 utusan golongan (36 persen). Perpres Nomor 12 Tahun 1959 mengatur 13 golongan, yaitu tani; buruh/pegawai; pengusaha nasional; koperasi; Angkatan '45; Angkatan Bersenjata; veteran; pemuda; wanita; seniman; wartawan; cendekiawan/pendidik; serta alim ulama yang terdiri atas Islam, Katolik, Protestan, dan Hindu Bali. Meskipun hasil Pemilu 1997, utusan golongan berkurang menjadi 100 orang di antara 1000 anggota MPR masa bhakti 1997-2012. Keanggotaan ini tidak bertahan lama, karena berakhir bersama dengan reformasi tahun 1998.

Komposisi keanggotaan MPR tersebut di atas akhirnya diubah setelah sebanyak 11 dari 12 fraksi di Komisi A yang membahas amandemen UUD 1945 pada Agustus tahun 2012 menyetujui penghapusan Fraksi Utusan Golongan (FUG) dari komposisi MPR. Sementara itu, satu fraksi, yakni FUG berpendapat agar fraksi tersebut dipertahankan. Namun pada akhirnya 11 Fraksi menyetujui konsep bahwa "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-

undang” Dengan demikian, utusan Golongan ditiadakan dari keanggotaan MPR.

Dalam perjalanannya, konsep Utusan Golongan mesti dipikirkan lagi agar dimasukkan dalam UUD NRI 1945 apabila dilakukan amandemen, karena di dalam partai politik ternyata eksistensi mereka tidak terlalu kuat diperjuangkan, mengingat menguatnya oligarki partai politik. Partai politik tidak mengurus urusan publik semata, namun dalam berbagai kasus, partai politik yang dikuasai oleh para oligarki ini justru saling berebut kekuasaan dan kader-kadernya sebagian melakukan korupsi . Hal ini berimplikasi pada konsep filosofi perwakilan serta yang seharusnya memperjuangkan aspirasi dan kepentingan publik.

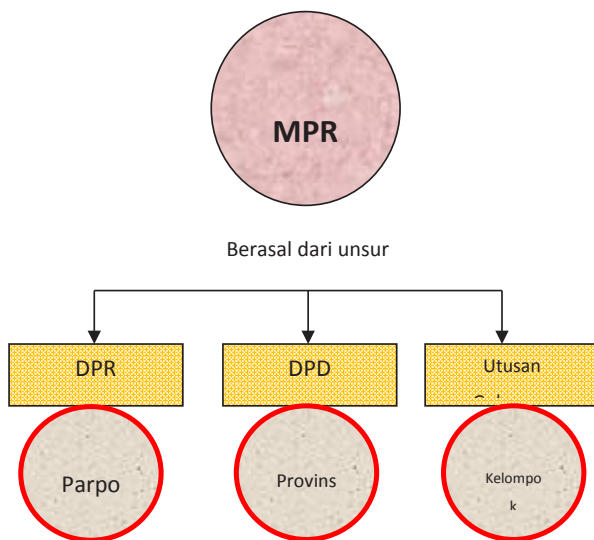
Atas dasar pertimbangan bahwa partai politik tidak menjalankan *fungsi representasi* dan *artikulasi* kepentingan publik secara maksimal serta tidak terwakilinya kepentingan golongan dalam lembaga perwakilan rakyat, maka perlu kiranya untuk mendorong kembalinya Utusan Golongan di dalam keanggotaan MPR.

Tetapi upaya untuk memasukan utusan golongan di dalam MPR ini harus di atur secara ketat dengan cara "*mengurangi jumlah anggota DPR*", dan keterwakilan utusan golongan tidak lebih dari 50 orang jumlahnya. Artinya, jumlah anggota DPR hanya 500 hingga 510 orang saja di keanggotaan MPR, sementara 50 orang lagi adalah Utusan Golongan serta sisanya dari anggota DPD. Bunyi pasal yang terkait dengan ini dapat dirumuskan dalam norma sebagai berikut:

Pasal....

- (1) *Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat berasal dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Utusan Golongan;*
- (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai Anggota MPR diatur dengan Undang-Undang.*

Meskipun demikian, perlu kehati-hatian dalam merumuskan norma konstitusi apabila hendak mengembalikan Utusan Golongan. Hal ini terkait dengan golongan apa saja yang dapat dimasukkan mengutus wakilnya di Majelis, apa kriteria golongan yang dapat dimasukan, syarat dan ketentuan mengenai hal tersebut harus diatur secara ketat, agar tidak menimbulkan masalah *kepastian hukum* dikemudian hari.



Agar tidak terjadi masalah soal legitimasi sosial dari eksistensi Utusan Golongan, undang-undang perlu mengatur teknis *pemilihan* yang harus dilakukan oleh calon utusan golongan di dalam golongannya. Ada *pemilihan tersendiri di internal golongan mengenai siapa yang akan diutus, seperti halnya dengan pemilihan ketua atau pimpinan golongan mereka*. Atau bisa juga ketua atau pimpinan golongan tersebut dapat secara *ex officio* berada di dalam Majelis dan langsung ditetapkan sebagai anggota majelis. Apabila ketua atau pimpinan dari suatu golongan berhenti atau diberhentikan dari golongan mereka karena pergantian ketua atau pimpinan, atau karena berhalangan tetap berdasarkan mekanisme internal mereka, maka secara otomatis, ketua pengganti akan menjadi anggota Majelis.

Hal ini dilakukan supaya tidak terjadi *problem* dikemudian hari, dimana anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat, sementara utusan golongan tidak dipilih secara langsung. Ada alasan sosiologis, bahwa mereka juga dipilih di dalam golongan mereka melalui pemilihan yang demokratis, tidak "*diutus*" begitu saja.

Dalam hal ini ada *choice* (pilihan) norma konstitusi terhadap eksistensi golongan untuk dikembalikan lagi sebagai anggota Majelis dengan syarat-syarat dan ketentuan berlaku bagi mereka, dimana syarat dan ketentuan ini harus dituangkan dalam norma undang-undang. Artinya, prinsip yang dipegang adalah "*mendorong agar utusan golongan dapat dikembalikan lagi ke dalam konstitusi sebagai anggota Majelis*"

3. Penguatan Sistem Pengawasan terhadap Lembaga Peradilan

Penyebab utama lemahnya penegakan hukum di Indonesia adalah rendahnya moralitas dan integralitas aparat penegak hukum. Makin maraknya penyalahgunaan wewenang dan *judicial corruption* tersebut disebabkan lemahnya sistem pengawasan. Sistem pengawasan internal (fungsional) yang ada di lembaga peradilan tidak berjalanan dengan efektif.¹⁴¹ Di sisi lain dalam konstelasi perkembangan ketatanegaraan khususnya pada lembaga peradilan (MK dan MA), aspek pengawasan eksternal seolah lumpuh dan tak dapat dijalankan. Padahal pengawasan eksternal juga bagian penting bagi tegaknya marwah peradilan di Indonesia.

Lebih jauh setiap cabang kekuasaan membutuhkan *cheks and balances* yang dapat diwujudkan melalui mekanisme pengawasan terhadap lembaga negara tak dapat dipungkiri sebagai konsekuensi besarnya kewenangan yang diatribusikan pada lembaga negara yang bertautan dengan kelangsungan

141 Isnaldi, *Sistem Pengawasan Internal dan Eksternal terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi di Indonesia*, (Artikel) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2013, hlm. 3.

hidup bangsa dan negara. Melalui pengawasan yang tepat akan mewujudkan lembaga negara—kekuasaan yudikatif— yang mampu menjalankan tugas dan amanat konstitusi dengan sebaik-baiknya. Maka dari itu, pengawasan terhadap sistem peradilan di Indonesia perlu ditegakkan, mengingat fungsi dan kedudukan hakim yang begitu merdeka dan independen dalam menjalankan tugasnya.¹⁴²

Oleh karena itu dalam sub pembahasan ini, penelitian akan diarahkan pada rekonstruksi pengawasan eksternal¹⁴³ dalam sistem peradilan di Indonesia, diantaranya: *pertama*, penguatan lembaga eksternal pengawas perilaku kehakiman—apapun namanya dalam rumusan amandemen kelima UUD NRI 1945 [sekarang KY]— untuk mengawasi perilaku hakim MK dan Hakim Agung; *kedua*, pengawasan eksternal terhadap hakim MK dan Hakim Agung.

142 Oleh Lintong O. Sihan mengungkapkannya bahwa pada prinsipnya peran hakim dalam memutuskan perkara dapat diuji melalui tiga hal yaitu, *social change*, *dispute* dan *statement*. Berdasarkan parameter tersebut, dalam menjalankan kewenangannya hakim memiliki kebebasan yudisial dalam memutus sengketa, meski demikian ia bukanlah corong undang-undang (*la bouche de la loi*) yang hanya sekedar menuangkan dari apa yang ada dalam aturan hukum, tetapi ia memiliki kompetensi perilaku individu, yang meliputi perilaku secara individu (personal) maupun perilaku yudisial. Kompetensi hakim tersebut merupakan *the authority of judges judicial behavior* (kemandirian perilaku hakim dalam kekuasaan yudisial). Dengan kedudukan ini hakim menikmati otonomi yang tinggi tanpa batas, meski demikian hakim sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, tidak bisa dibiarkan begitu saja menjalankan fungsi kekuasaan yudisial tanpa pengontrol dan penyeimbang dari lembaga eksternal. Alasannya, hal ini dapat melahirkan kekuasaan yudisial yang absolut (tirani yudisial), yaitu suatu format ketetanegearaan (pranata social) yang sama buruknya dengan tirani eksekutif dan tirani legislative dimana kekuasaan yudisial dengan otoritasnya dapat menciptakan sah terhadap hal yang tidak sah (*necessitas facit liticum qoad* atau *non est liticum*), meski demikian mereka tidak dapat tersentuh oleh cara apapun dan lembaga apapun, termasuk oleh lembaga yang berwenang melaksanakan pengawasan., selengkapnya dalam Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1985.

143 Pengawasan terhadap kekuasaan peradilan tidaklah dimaksudkan untuk mereduksi independensi dan imparialitas hakim dalam memutus perkara. Tetapi pengawasan terhadap kekuasaan peradilan di Indonesia ditujukan untuk membentuk marwah peradilan yang memiliki moralitas dan integritas tinggi, sehingga preseden buruk terhadap *judical corruption* dapat dicegah.

a. Penguatan Kelembagaan Komisi Yudisial (KY)

Kedudukan Komisi Yudisial (KY)¹⁴⁴ ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai lembaga negara yang tersendiri karena dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konsitutional UUD NRI 1945. Lebih lanjut, karena pentingnya upaya untuk menjaga dan mengakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, maka diperlukan lembaga tersendiri yang bersifat mandiri agar pengawasan yang dilakukannya efektif. Sistem pengawasan internal saja seperti yang sudah ada selama ini, yaitu adanya majelis kehormatan hakim, tidak terbukti efektif dalam melakukan pengawasan. Oleh karena itu, dalam rangka perubahan UUD 1945, diadakan lembaga tersendiri yang bernama KY.¹⁴⁵

Dalam tulisan A. Ahsin Thohari "*Menata Ulang Pengawasan Eksternal Hakim Pascapengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial* (2007), mengungkapkan bahwa secara kelembagaan, KY dapat dikatakan sebagai komisi yang memiliki keunikan jika dibandingkan dengan komisi lain. Pertama, berbeda dengan komisi-komisi yang lain, kewenangan KY diberikan langsung oleh UUD 1945, yaitu Pasal 24B. Memang, komisi pemilihan umum juga mempunyai kewenangan

144 Pasal 24B UUD NRI 1945 memuat empat ayat yaitu: (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di hukum serta memiliki integritas dan keberibadian tidak tercela; (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR; dan (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Selanjutnya dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, ditegaskan lagi bahwa, "*Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya*".

145 Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga....*, op.cit., hlm. 158.

yang diberikan langsung oleh UUD 1945, yaitu Pasal 22E ayat (5), tetapi komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam pasal tersebut bukan sebuah nama definit. Buktinya penulisannya tidak dengan huruf kapital, yang menunjukkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum apa pun nama lembaganya. Kedua, Berbeda dengan komisi-komisi yang lain, KY secara tegas dan tanpa keraguan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman meskipun bukan dalam pengertian sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, karena pengaturannya ada dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdapat dalam UUD 1945.¹⁴⁶

Pengaturan KY dalam UUD 1945 itu tidak terlepas dari adanya upaya untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sebagai konsekuensi logis dari dianutnya paham negara hukum yang salah satunya diwujudkan dengan cara menjamin perekrutan hakim agung yang kredibel dan menjaga kontinuitas hakim-hakim yang bertugas di lapangan untuk tetap berpegang teguh pada nilai-nilai moralitasnya sebagai seorang hakim yang harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, serta menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme. Dalam kerangka inilah Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 hadir dan mengamanatkan terbentuknya lembaga yang disebut KY.¹⁴⁷

Akan tetapi, sayangnya, Pasal 24B UUD 1945 cenderung lebih menempatkan KY sebagai penjaga (*watchdog*) yang hanya didesain untuk mencari kesalahan hakim daripada sebagai mitra kerja sejajar (*sparring partner*) yang—selain mencari kesalahan—juga bisa memberikan penghargaan terhadap prestasi, bahkan memperjuangkan kesejahteraannya. Selain mengusulkan pengangkatan hakim agung, Pasal 24B UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada KY untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat,

146 A. Ahsin Thohari, *Menata Ulang Pengawasan Eksternal Hakim Pascapengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*, Jakarta, Jurnal Demokrasi dan Ham, 2007.

147 *Ibid.*,

dan perilaku hakim. Kewenangan itu diterjemahkan menjadi bentuk pengawasan yang didesain secara tidak maksimal oleh UU KY, sehingga akhirnya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh MK. Ini berbeda dengan konstitusi Italia, misalnya, di mana selain berwenang melakukan pengangkatan dan pemberhentian serta tindakan pendisiplinan hakim, Superior Council of the Judiciary juga berwenang melakukan mutasi dan promosi hakim.¹⁴⁸

Namun dalam perkembangannya, pasca Putusan MK¹⁴⁹ yang mengeliminasi kewenangan KY dalam melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim MK dan Hakim Agung MA terhadap permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) yang diajukan 31 (tiga puluh satu) hakim agung pada Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia. Para hakim agung itu menganggap hak dan kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY) khususnya yang berkaitan dengan “pengawasan hakim” yang diatur dalam Bab III Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5) serta yang berkaitan dengan “usul penjatuhan sanksi” yang diatur dalam Pasal 21, Pasal 23 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5), Pasal 24 ayat (1), dan Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) dihubungkan dengan Bab I Pasal 1 butir 5 UU KY. Pasal-pasal tersebut dianggap menimbulkan kerugian pada para pemohon karena hakim agung (juga hakim konstitusi) menjadi objek pengawasan serta dapat diusulkan sebagai objek penjatuhan sanksi oleh KY.¹⁵⁰

Sebagaimana diketahui, akhirnya MK mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Putusan MK itu mengakibatkan: (1) hakim konstitusi tidak termasuk hakim yang perilaku etiknya harus diawasi KY; dan (2) KY tidak lagi mempunyai wewenang pengawasan. Dengan demikian, saat ini tidak ada lagi ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi yang mengharuskan adanya pengawasan eksternal hakim. Singkatnya, saat ini terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*)

148 *Ibid.*,

149 Lihat selengkapnya dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

150 A. Ahsin Thohari, *op.cit.*,

di bidang pengawasan eksternal hakim. Padahal, pengawasan internal yang dilakukan MA sampai saat ini dapat dikatakan masih belum efektif. Ketua Komisi III DPR Trimedya Panjaitan bahkan secara ekstrem menilai, MA tidak mengalami kemajuan apa pun dalam pengawasan internal.¹⁵¹

Jika mencermati putusan di atas, maka menimbulkan ambiguitas terhadap *original intention* perumus amandemen UUD NRI 1945, misalnya dalam rapat PAH I BP MPR tentang amandemen UUD 1945 tidak pernah terlintas mengenai perbedaan antara hakim secara umum dan hakim Mahkamah Konstitusi sehingga hakim Mahkamah Konstitusi bukan menjadi objek pengawasan dari KY.¹⁵² Begitupula dalam altar keilmuan dan pendapat para ahli hukum umumnya berpendapat bahwa makna hakim adalah semua hakim termasuk di dalamnya adalah Hakim Mahkamah Konstitusi.¹⁵³ Begitupula jika argumentasi didasarkan pada kewenangan KY sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) secara jelas bahwa salah satu kewenangan KY adalah menegakkan kehormatan, keluhuan martabat, serta perilaku hakim. Pasal ini secara jelas mengatur kewenangan KY dalam mengawasi hakim—tak terkecuali hakim MK dan Hakim Agung MA—yang tidak bisa diinterpretasikan lain melalui proses adjudikasi MK, sebab kata yang telah terang dan jelas dalam konstitusi mengakhiri proses pencarian dan interpretasi itu sendiri. Oleh karena itu, pemahaman bersama harus dikembalikan kepada *original intention* bahwa aspek pengawasan KY meliputi semua hakim pada lembaga yudikatif.

Kedepannya kedudukan KY dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dikuatkan dengan mengatur secara eksplisit dalam konstitusi bahwa hakim yang dimaksud meliputi semua hakim dalam lingkup yudikatif. Di samping itu, pola hubungan yang harus dibangun antara MA-KY seyogianya adalah mitra sejajar (*sparring partner*), di mana KY selain berperan sebagai

151 *Ibid.*,

152 Lihat selengkapnya dalam *Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 2 Mei 2012, hlm. 298

153 *Ibid.*,

pengawas hakim (*watchdog*) juga berperan sebagai pihak yang dapat memperjuangkan kepentingan hakim tanpa harus membuat keduanya kehilangan kemandirian.

b. Perlunya Mahkamah Konstitusi (MK) dan Hakim Agung Diawasi oleh Lembaga Eksternal

Pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah melahirkan berbagai cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan tersebut dimaksudkan untuk mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga negara sehingga mencegah adanya sentralisasi kekuasaan. Adanya pembagian kekuasaan tersebut bukan berarti antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak memiliki hubungan *cheks and balances* sehingga kekuasaan yang dijalankan tidak terkontrol. Setiap cabang kekuasaan membutuhkan *cheks and balances* yang dapat diwujudkan melalui mekanisme pengawasan. Lebih lanjut, pengawasan terhadap lembaga negara tak dapat dipungkiri sebagai konsekuensi besarnya kewenangan yang diatribusikan pada lembaga negara yang bertautan dengan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Melalui pengawasan yang tepat akan mewujudkan lembaga negara yang mampu menjalankan tugas dan amanat konstitusi dengan sebaik-baiknya.

Begitupa dengan kelembagaan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Mahkamah Agung Republik Indonesia—utamanya hakim konstitusi dan Hakim Agung—meniscayakan adanya pengawasan sebagai konsekuensi besarnya kewenangan yang dimiliki pada kedua kelembagaan tersebut. Pengawasan bertujuan untuk mencegah lahirnya kekuasaan yang tidak terkontrol serta untuk meningkatkan sistem akuntabilitas para hakim konstitusi dan Hakim Agung. Efektif tidaknya pengawasan hakim konstitusi dan Hakim Agung, tentu secara tidak langsung akan berdampak pada tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, lebih-lebih pada konsistensi dalam penegakan perinsip *rule of law*.

Namun dalam realitas *das sein* menunjukkan bahwa saat ini pengawasan internal terhadap hakim konstitusi dan Hakim Agung belum mampu membentuk akuntabilitas secara keseluruhan sehingga belum melahirkan hakim yang memiliki integralitas, moralitas, dan kepribadian tidak tercela. Hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa kasus pelanggaran kode etik dan bahkan perbuatan melanggar hukum misalnya yang dilakukan oleh oknum hakim konstitusi—diantaranya: hakim Akil Mochtar¹⁵⁴; hakim Patrialis Akbar¹⁵⁵; dan hakim Arief Hidayat¹⁵⁶. Kasus ini menjadi preseden kelam bagi kelembagaan khususnya pada Mahkamah Konstitusi dan tidak menutup kemungkinan akan terulang jika tidak dibenahi secara serius.

Perlunya hakim diawasi diintrodusir oleh Greg Russell—seperti yang dikutip oleh Sihan—menulis:¹⁵⁷

[...] kita tidak perlu terlalu pintar untuk paham bahwa harus ada perangkat untuk mengontrol penyalahgunaan pemerintahan (kekuasaan. Pen). Jika orang-orang adalah malaikat, tidak perlu ada kontrol dari luar maupun dari dalam. Kerangka kerja konstitusional dibangun di atas kehati-hatian dengan mempertimbangkan sifat manusia, harus memungkinkan pemerintah mengontrol yang diperintah. Yang tidak kalah penting adalah tindakan

154 Hakim Akil Mochtar pada kasus suap terkait sengketa Pilkada Palangkaraya, Kalimantan Tengah, yang dimenangi Riban Satia. Pilkada Palangkaraya digugat Ke Mahkamah Konstitusi, Juli 2013., lihat selengkapnya Kompas, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2014, <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1655-akil-terima-rp-2-miliar?tmpl=component&format=pdf>.

155 Hakim Patrialis Akbar terbukti menerima suap USD10.000 (setara Rp133,53 juta) dalam perkara Nomor 129/PUU-XIII/2015 terkait uji materi atau judicial review atas Undang-Undang Nomor 41/2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan., lihat selengkapnya <https://nasional.sindonews.com/read/1236426/13/mantan-hakim-konstitusi-patrialis-akbar-divonis-8-tahun-penjara-1504509076/13>.

156 Hakim Arief Hidayat terbukti melakukan pertemuan (lobi-lobi politik) dengan memberi janji terkait pengujian Pasal 79 ayat (3) UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) mengenai hak angket DPR terkait keberadaan Pansus Angket KPK., lihat selengkapnya Aida Mardatillah, Kali Kedua Ketua MK di jatuhi Sanksi Etik, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a5e996164549/kali-kedua--ketua-mk-dijatuhi-sanksi-etik,2018>,

157 Dikutip dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 139.

berjaga-jaga berupa pengawasan dan penyeimbangan di dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.

Ungkapan di atas menunjukkan bahwa sebagai manusia biasa pelaku kekuasaan tidak terlepas dari kehilangan dan kesalahan dalam menjalankan tugasnya karena ia bukanlah malaikat, maka upaya kontrol dan pengawasan adalah mutlak adanya tak tekecuali bagi hakim konstitusi dan Hakim Agung.

Terlepas dari paparan di atas, persepektif lain menyebutkan bahwa pengawasan diperlukan sebagai realitas bahwa hakim tidak dapat terhindar dari pengaruh sosial-kultural dalam menjalankan tugasnya. Hakim sangat dipengaruhi oleh identitas yang beragam, setidaknya berdasarkan sejarah kehidupan, etnisitas, dan tradisi kultural, kelas, keyakinan agama, pandangan politis, kelas, gender, bahkan ideologi keilmuan. Dengan demikian, putusan “yuridis-normatif” sebenarnya juga mengandung klaim “sosiologis-kultural” sejalan dengan keberagaman dan tumpang tindih identitas dalam diri seorang hakim.¹⁵⁸ Hal ini diperkuat oleh aliran realisme hukum berpendapat bahwa hakim memutuskan sesuatu sesuai dengan preferensi pribadi mereka dan kemudian membangun analisis hukum untuk membenarkan hasil yang diinginkan. Mereka berusaha menunjukkan tindakan mengadili tidak impersonal, melainkan sudah terpengaruh oleh nilai-nilai pribadi hakim.¹⁵⁹ Sejalan dengan hal tersebut, pandangan *The Idiosyncrasy Wing of Realism* mengklaim bahwa hal yang menentukan respons hakim terhadap fakta dari suatu kasus khusus adalah fakta yang khusus tentang psikologi atau personalitas dari individu hakim yang bersangkutan.¹⁶⁰

Namun dalam konstelasi perkembangan ketatanegaraan pasca putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 yang mengeliminasi kewenangan Komisi Yudisial (KY) dalam melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi termasuk pula Hakim Agung pada

158 Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal*, Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi KY RI, 2017., hlm. 10.

159 *Ibid.*, hlm. 16.

160 *Ibid.*, hlm. 17.

kelembagaan MA. Melalui Amar Putusan Nomor 005/PUU/IV-2006, menyatakan hal. *Pertama*, permohonan para pemohon menyangkut perluasan pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang meliputi hakim konstitusi bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, hakim konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh Komisi Yudisial. Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Konstitusi akan memandulkan MK sebagai lembaga pemutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. *Kedua*, permohonan para pemohon menyangkut pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 tidak cukup beralasan. Oleh karena itu, permohonan para pemohon sepanjang menyangkut hakim agung tidak terdapat cukup alasan untuk mengabulkannya. Mahkamah Konstitusi tidak menemukan dasar konstitusionalitas dihapuskannya pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim agung. *Ketiga*, menyangkut fungsi pengawasan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).¹⁶¹ Begitupula Putusan MK No. 1-2/ PUU-XII/2014¹⁶² atas *judicial review* UU No. 4 Tahun 2014, telah mengeleminasi adanya bentuk pengawasan eksternal hakim utamanya hakim konstitusi.

Terhadap putusan tersebut, jika argumentasi didasarkan pada kewenangan KY sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) secara jelas bahwa salah satu kewenangan KY

161 Titik Triwulan Tutik, *Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 2 Mei 2012, hlm. 298.

162 Putusan tersebut merupakan pengujian PERPPU Nomor 1 Tahun 2013 jo. UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan PERPPU No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu langkah untuk menyelamatkan demokrasi dan negara hukum Indonesia serta untuk mengembalikan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Konstitusi. Namun dengan adanya Namun, Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Februari 2014 melalui Putusan MK No. 1-2/ PUU- XII/ 2014 atas *judicial review* UU No. 4 Tahun 2014 tersebut di atas telah menyatakan bahwa ketentuan yang ada di dalam UU No. 4 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat untuk seluruhnya., selengkapnya dalam Zihan Syahayani, *Pembaharuan Hukum Dalam Sistem Seleksi dan Pengawasan Hakim Konstitusi*, artikel Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2014., hlm. 5.

adalah menegakkan kehormatan, keluhuan martabat, serta perilaku hakim. Pasal ini secara jelas mengatur kewenangan KY dalam mengawasi hakim yang tidak bisa diinterpretasikan lain melalui proses adjudikasi MK, sebab kata yang telah terang dan jelas dalam konstitusi mengakhiri proses pencarian dan interpretasi itu sendiri.

Titik Triwulan Tutik mengungkapkan bahwa meskipun hakim memiliki independensi namun dalam hal ini independensi kekuasaan kehakiman atau peradilan memang tidak boleh diartikan secara absolut. Pengawasan hakim konstitusi dan Hakim Agung secara eksternal nampak diilhami oleh para pakar hukum—misalnya Jimly Asshiddiqie, bahwa berdasarkan penafsiran harfiah, hakim konstitusi pun pula dimasukkan ke dalam pengertian hakim yang diawasi menurut ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itulah UUKY menganut pengertian terakhir ini, yaitu menafsirkan kata “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 secara luas sehingga mencakup seluruh hakim dalam lingkungan MA dan semua hakim pada MK. Dengan demikian, KY berfungsi sebagai lembaga pengawas MK, melalui kewenangan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim konstitusi sebagaimana mestinya.¹⁶³

Begitupula pendapat M. Laica Marzuki mengemukakan bahwa konstitusi memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Hal ini dimaksudkan berkaitan dengan kewenangan Komisi melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Kewenangan pengawasan demikian [*pen. Pengawasan eksternal*] juga berlaku terhadap perilaku hakim konstitusi dan hakim agung.¹⁶⁴

Maka dari itu pengawasan eksternal—misalnya oleh

¹⁶³ selengkapnya dalam Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dalam Mahkamah Konstitusi, *Bungai Rampai Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 35. Dalam Titik Triwulan Tutik, *op.cit.*, hlm. 307.

¹⁶⁴ M. Laica Marzuki, *Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. VI No. 2 2006, hlm. 86., dalam *ibid.*

KY—terhadap hakim konstitusi dan Hakim Agung merupakan wujud akuntabilitas publik, walaupun hakim sebagai pemegang kekuasaan kehakiman haruslah independen, tetapi independensi tersebut tidak boleh menjadikan hakim sebagai pelaku kekuasaan yang tidak terkontrol. Sebab selama ini mekanisme pengawasan hakim konstitusi dan Hakim Agung yang pengawasan internal memiliki kelemahan jika dibandingkan dengan mekanisme pengawasan hakim menurut UUD NRI 1945, karena mekanisme pengawasan hakim pada dasarnya melibatkan dua lembaga pengawas, yaitu pengawas internal dan pengawas eksternal yang melibatkan di luar struktur organisasi.

Lebih jauh, dalam perseptif kajian Fiqh Siyasah dalam Islam bahwa pengawasan sangat dibutuhkan untuk membimbing seseorang ke jalan yang benar. Menurut kajian fiqh siyasah, keberadaan lembaga pengawas sangat penting. Hal ini merujuk kepada perintah al-Qur'an khususnya asas pengawasan (*al-murâqabah*), yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan. Ketentuan itu terdapat dalam surat Ali Imran ayat 104:

“Hendaknya ada di antara kalian, sekelompok umat yang mengajak kepada kebaikan serta menyeru pada kemakrufan dan mencegah dari kemunkaran” (QS. Ali ‘Imran: 104).

Dalam pandangan Islam, pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Pengawasan dalam Islam terbagi menjadi dua hal, yaitu; Pertama, kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT.¹⁶⁵

Selanjutnya jika dilakukan studi komparasi terhadap sistem *cheks and balances* yang dijalankan oleh negara lain seperti pengawasan terhadap kekuasaan yudikatif di Amerika Serikat menunjukkan adanya perbedaan yang cukup signifikan.

165 Achmad Safiudin R. *Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Siyasah*, AL-DAULAH: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam Volume 6, NOMOR 1, APRIL 2016; ISSN 2089-0109, hlm. 102-103.

Berikut uraian sistem *cheks and balances* di Amerika Serikat¹⁶⁶.

Pengontrol	Yang Dikontrol	Sarana Pengontrol
Eksekutif	Legislatif	<ul style="list-style-type: none"> • Presiden mengajukan rancangan UU ke Parlemen • Memveto UU yang dibuat Parlemen
Eksekutif	Yudikatif	<ul style="list-style-type: none"> • Presiden mengangkat hakim-hakim federal • Presiden memberikan maaf terhadap warga negaranya dari hukuman pidana
Legislatif	Eksekutif	<ul style="list-style-type: none"> • Parlemen meng-<i>impeach</i>/ memeriksa anggota dari cabang eksekutif • Parlemen dapat membatalkan veto presiden
Legislatif	Yudikatif	<ul style="list-style-type: none"> • Parlemen dapat meng-<i>impeach</i>/ memeriksa anggota dari cabang Yudikatif • Parlemen dapat memutuskan beberapa banyak hakim Agung di Mahkamah Agung
Yudikatif	Eksekutif	<ul style="list-style-type: none"> • Pengadilan dapat mengatakan tindakan eksekutif melanggar konstitusi.
Yudikatif	Legislatif	<ul style="list-style-type: none"> • Pengadilan dapat mengatakan UU produk parlemen melanggar konstitusi.

Tabel 2 : Sistem *cheks and Balances* Berdasarkan Sistem Hukum Amerika Serikat

Nampak bahwa sistem *cheks and balances* terhadap kekuasaan yudikatif di Amerika Serikat bahwa pihak legislatif dapat memeriksa atau memberhentikan anggota yang berasal dari cabang yudikatif. Hal ini berbeda dengan praktik di Indonesia yakni baik kekuasaan eksekutif maupun legislatif tidak dapat mengganggu gugat kekuasaan yudikatif—Mahkamah Konstitusi— apalagi memeriksa atau bahkan memberhentikan hakim konstitusi.

Terlepas dari uraian di atas, penataan pengawasan

¹⁶⁶ Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, dalam Dri Utari Christina Rachmawati, *Mengawal Integritas Hakim Mahkamah Konstitusi* dalam Setara Institute, *Masa depan Mahkamah Konstitusi RI Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Pustaka Masyarakat Setara: Bandung, 2013., hlm. 372.

eksternal dengan prinsip *checks and balances* terhadap hakim konstitusi dan Hakim Agung perlu dilakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Model pengawasan hakim konstitusi dan Agung dalam materi muatan amandemen kelima UUD NRI 1945 kedepannya harus dirumuskan secara tegas sehingga menutup kemungkinan adanya pasal karet yang multitafsir. Sistem pengawasan eksternal terhadap kedua lembaga pelaku kekuasaan yudikatif ini dapat dijalankan dengan mengembalikan kembali kewenangan KY atau membentuk kelembagaan baru yang lebih kokoh—bukan komisi yang bersifat *ad hoc*—yang berwenang khusus mengawasi perilaku hakim konstitusi dan Hakim Agung.

4. Penguatan Lembaga *Ad hoc* (*Auxiliary State Organ*)

Sebagaimana yang disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Tingkatan lembaga Negara Negara yang karena sumber hukum pembentukannya berpegaruh pada norma hukum dan legitimasi yang dikeluarkan. Tingkatan legitimasi norma hukum yang diproduksi oleh lembaga Negara yang dibentuk karena perintah konstitusi berbeda dengan tingkatan kewenangan lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UU. Begitu juga tingkat legitimasi peraturan dibawahnya. Dengan demikian, semakin tinggi sumber legitimasi pembentukan lembaga Negara yang bersangkutan, maka semakin tinggi pula tingkat legitimasi norma hukum yang dihasilkan oleh lembaga yang bersangkutan.

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. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah¹⁶⁷.

Organ yang disebutkan secara eksplisit inilah yang disebut sebagai *constitutional organ*, yaitu lembaga Negara konstitusional yang status kelembagaannya, fungsi dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Bila tidak disebutkan secara eksplisit kelembagaannya, ada yang hanya disebutkan hanya fungsinya saja. Seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) tidak disebutkan tentang kelembagaannya, namun prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia tersebut secara detail dalam pasal 28 hingga 28J UUD NRI 1945.

Karena kondisi transisi, maka pembentukan Komisi Negara sebagai *auxiliary state organ* atau lembaga Negara bantu telah menimbulkan kondisi *overlapping* pembentukan lembaga-lembaga Negara. Akibatnya kemudian banyak lembaga Negara yang justru dengan alasan *transitional justice* dibentuk dalam jumlah yang sangat banyak dan tidak diperhatikan dari sisi efisiensi dan efektivitas serta manajemen politik yang memadai. Sehingga pembentukan lembaga yang begitu banyak tidak hanya berbenturan kewenangan, tetapi juga menambah beban birokrasi pemerintah.

167 Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008. Juga lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

Upaya untuk melakukan *slimming down bureaucracies* seperti yang dikemukakan oleh Stephen P. Robbins,¹⁶⁸ belum lagi berhasil dilakukan, lembaga-lembaga baru yang demikian banyak malah sudah dibentuk di mana-mana. Akibatnya, bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan justru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *ad hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah¹⁶⁹. Sehingga keberadaan Komisi Negara tersebut malah bukan memberikan jalan keluar bagi berbagai perubahan dan perbaikan kualitas demokrasi dalam upaya mendukung *transitional justice*, tetapi justru yang lebih penting adalah mendorong efektivitas kinerja Komisi Negara yang dimaksud dalam rangka mempercepat pertumbuhan birokrasi yang lebih partisipatif. Kehadiran Komisi Negara itu adalah merupakan bagian yang tidak mungkin dipisahkan dari dorongan publik atas dosa sejarah masa lalu dibawa kendali rezim Orde Baru, sehingga untuk menjawab kekecewaan publik atas masa lalu tersebut, akhirnya tuntutan pembentukan lembaga penopang pertumbuhan demokrasi menjadi tak terhindarkan.

Sekalipun merupakan tuntutan reformasi dan sekaligus penopang tangguh untuk mendorong demokrasi agar lebih terkonsolidasi, namun keberadaan lembaga-lembaga Negara sebagaimana yang dimaksud juga tidak terlepas dari berbagai pro-kontra serta masalah, terutama kewenangan yang tumpang tindih antar lembaga Negara, sehingga menyebabkan lebih rumitnya demokrasi terkonsolidasi. Harapan bahwa tuntutan *transitional Justice* terpenuhi, justru malah melahirkan birokrasi baru yang lebih rumit, panjang dan tidak terurai dengan baik. Harapan itu pupus akibat manajemen politik dalam pembentukan

168 Stephen P. Robbins, hlm.1. 322. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

169 *Ibid.*

lembaga Negara tidak tersistematisasi dengan baik.

Dengan perkataan lain, pengalaman praktek di banyak negara menunjukkan bahwa tanpa adanya desain yang mencakup dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut, yang akan dihasilkan bukanlah efisiensi, tetapi malah semakin inefisien dan mengacaukan fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga negara itu sendiri dalam mengefektifkan dan mengefisienkan pelayanan umum (*public services*). Apalagi, jika negara-negara yang sedang berkembang dipimpin oleh mereka yang mengidap penyakit *inferiority complex* yang mudah kagum untuk meniru begitu saja apa yang dipraktikkan di negara maju tanpa kesiapan sosial-budaya dan kerangka kelembagaan dari masyarakatnya untuk menerapkan ide-ide mulia yang datang dari dunia lain itu.¹⁷⁰

Menurut Michael R. Asimov, komisi negara atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*¹⁷¹ Mengenai watak dari sebuah komisi, apakah bersifat biasa atau independen, Asimov melihatnya dari segi bagaimana mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi negara tersebut. Menurutnya, pemberhentian anggota komisi negara independen, hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi bersangkutan. Sedangkan anggota komisi negara biasa, dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden¹⁷².

Senada dengan Asimov, dikemukakan oleh William F. Fox, Jr., bahwa suatu komisi negara adalah bersifat independen bila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi

170 *Ibid.*

171 Michael R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago, The BarBri Group: 2002, hlm. 2 .
Lihat. dalam Wahyudi Djafar, *Komisi Negara: Antara 'Latah' dan Keharusan Transitional*,
dimuat dalam ASASI ELSAM, edisi September-Oktober 2009.

172 Michael R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago, The BarBri Group: 2002. hlm.
20. Lihat dalam Wahyudi Djafar, *Ibid.*

bersangkutan, yang dibuat oleh Congress. Atau, jika kalau Presiden dibatasi untuk tidak bisa secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan komisi.¹⁷³ Sedangkan William F. Funk dan Richard H. Seamon memberikan penjelasan, bahwa sifat independen dari suatu komisi terefleksikan sedikitnya dari tiga hal: *pertama*, kepemimpinan yang bersifat kolektif, bukan hanya dipimpin oleh seorang pimpinan; *kedua*, kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan *ketiga*, masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*)¹⁷⁴.

Istilahnya sebagai *administrative organ*, telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstusi di beberapa negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern. Disebutkan oleh Arjomand salah satu kecenderungan reformasi konststitusi di berbagai negara baru-baru ini adalah:

“The modern stage of political reconstruction by rational design in the age of democratic revolutions in the late 18th century, when constitution-making itself was introduced as the procedure for the elaboration of a rational design for political reconstruction, alongside parliamentary law-making as an expression of national sovereignty and the principle of separation of powers; The age of modernization in the second half of the 19th and early 20th centuries, when (authoritarian) constitutions served as instruments of state-building and rationalization of the centralized bureaucratic Rechtsstaat, and law-making by parliaments and administrative organs dominated legal development”¹⁷⁵

173 William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Danvers: Lexis Publishing: 2000. Hal. 56. Lihat dalam Wahyudi Djafar, *Ibid*.

174 William F. Funk and Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples and Explanations*, New York, Aspen Publishers, Inc: 2001. hlm. 7 Lihat dalam Wahyudi Djafar, *Ibid*

175 *Ibid*.

Inti dari gagasan Arjomand adalah mengingatkan bahwa tahap rekonstruksi politik modern yang di desain secara rasional dilakukan semenjak revolusi demokratis di akhir abad 18, seperti pembuatan konstitusi dan penyusunan aturan hukum sebagai salah satu cara untuk menciptakan keteraturan adalah merupakan jalan untuk melakukan rekonstruksi politik. Parlemen sebagai pembuat undang-undang yang merupakan ekspresi kedaulatan nasional dan prinsip pemisahan kekuasaan adalah untuk menghindari lahirnya kekuasaan yang otoritarian.

Beberapa definisi tentang komisi Negara¹⁷⁶, disebutkan adalah:

Menurut Lembaga Administrasi Negara:

Menyatakan bahwa LNS adalah institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/ Negara yang konvensional, dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya¹⁷⁷.

Menurut Kementerian Keuangan disebutkan:

Dalam konteks pasal 30 ayat (1) UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Kementerian Keuangan mengkategorikan LNS sebagai badan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan badan ini adalah Lembaga pemerintah yang berada di luar 3 PPK (Pola Pengelolaan Keuangan), yaitu 1. Kementerian Negara/Lembaga, 2 Badan Usaha Milik Negara, 3. Badan Layanan Umum, yang dikategorikan sebagai badan lainnya.¹⁷⁸

176 Lebih tepatnya disebut LNS.

177 Kajian Penataan Lembaga Non Struktural: Analisis Terhadap eksistensi 11 Lembaga Non Struktural. Tim Antar Kementerian Pengkajian Penataan Lembaga Non Struktural, 2010. hml. 18.

178 *Ibid.*

Menurut Deny Indrayana, disebutkan:

Menyatakan bahwa penggunaan istilah LNS di Amerika juga berbeda-beda, diantaranya dikenal sebagai *admnistratif agencies, auxiliaries state bodies, self regulatory agencies, independen suoervisory bodies* dan lain sebagainya. Lembaga ini dikenal sebagai *units of government created by statute to carry out specific task in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*¹⁷⁹.

Jimly Asshiddiqie, menyatakan:

LNS merupakan lembaga yang berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departemental agencies, single purpose authorities, dan mixed private institutions*¹⁸⁰.

Dalam kajian ini, yang dimaksudkan dengan LNS adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi Negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran Negara.¹⁸¹

Sebab itulah, maka langkah birokratisasi terhadap lembaga-lembaga Negara adalah merupakan jalan untuk menjawab ekspektasi tuntutan publik terhadap berbagai persoalan yang muncul. Padahal kata Arjomand, dengan usia modernisasi di paruh kedua abad ke-19 dan awal abad 20, disaat rezim otoriter sudah tidak memimpin dan digantikan oleh konstitusi juga bangunan-negara serta rasionalisasi birokrasi *rechtsstaat*-negara hkum – tidak lagi terpusat, dan keputusan hukum oleh parlemen serta organ administrasi mendominasi belantara Negara modern, maka kebutuhan akan lembaga-lembaga Negara menjadi tak terhindarkan. Itulah sebabnya, kehadiran lembaga-lembaga Negara merupakan salah satu bagian untuk

179 *Ibid.*

180 *Ibid.* hlm. 19.

181 *Ibid.*

meretas jalan agar mengefektifkan pemerintahan.

Setelah membahas definisi Komisi Negara, maka pembahasan selanjutnya adalah eksistensi Komisi Negara sebagai salah satu instrument dalam konteks Negara hukum dengan sistem pemerintahan presidensial. Komisi Negara adalah organ Negara bantu (*auxiliary state organ*) yang kedudukannya berbeda-beda sesuai dengan sumber hukum pembentukannya. Sekaligus menegaskan bahwa Komisi Negara (*state commission*) adalah merupakan organ independen (*independen organ*) yang ada diluar institusi kekuasaan pemerintah dan terpisah dari kelembagaan lembaga pemerintah, yaitu eksekutif maupun legisaltif.

Dalam konteks ini, Deny Indrayana mengatakan, bahwa Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya. Dalam bahasa Funk dan Seamon komisi independent itu tidak jarang mempunyai kekuasaan "*quasi legislative*", "*executive power*" dan "*quasi judicial*". Artinya Komisi Negara memiliki kekuasaan yang mencakup bidang legislasi, eksekutif dan yudikatif. Meskipun demikian, posisinya hanyalah penopang bagi ketiga pilar institusi tersebut. Kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing komisi juga merupakan reduksi atas kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Negara utama (*main state organ*) sehingga formasi kekuasaan dan status kelembagaannya juga tidak sekuat lembaga negara utama.

Di berbagai negara juga terbentuk berbagai organisasi atau lembaga yang disebut dengan rupa-rupa istilah seperti dewan, komisi, badan, otoritas, lembaga, *agencies*, dan sebagainya. Namun, dalam pengalaman di banyak negara, tujuan yang mulia untuk efisiensi dan efektifitas pelayanan umum (*public services*) tidak selalu belangsung mulus sesuai dengan yang diharapkan. Karena itu, kita perlu belajar dari kekurangan dan kelemahan yang dialami oleh berbagai negara, sehingga kecenderungan untuk latah di negara-negara sedang berkembang untuk meniru

negara maju dalam melakukan pembaharuan di berbagai sektor publik dapat meminimalisasi potensi kegagalan yang tidak perlu. Bentuk-bentuk organisasi, dewan, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu, menurut Gerry Stoker dapat dibagi ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:

- a. Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
- b. Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
- c. Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organisation*;
- d. Tipe keempat, organ sebagai *user-organisation*.
- e. Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
- f. Tipe Keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*¹⁸².

Beberapa komisi negara independen adalah juga organ konstitusi (*constitutional organs*), yang berarti eksistensi dan fungsinya diatur di dalam konstitusi; sebutlah seperti yang ada Afrika Selatan dan Thailand. Di Afrika Selatan, Pasal 181 ayat (1) UUD-nya menyebutkan ada *Human Rights Commission*; *Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*; *Commission for Gender Equality*; dan *Electoral Commission*. Di Thailand, Pasal 75 konstitusinya mengatur bahwa negara wajib menyediakan anggaran bagi komisi negara independen seperti: *Election Commission*, *Ombudsmen*, *National Human Rights Commission*, *National Counter Corruption Commission* dan *State Audit Commission*¹⁸³.

Namun, itu bukan berarti bahwa semua komisi negara independen pastilah diatur dalam konstitusi. Misalnya, ada sekitar 15 komisi negara independen di Amerika Serikat, antara lain: *Federal Communication Commission*, *Securities and*

182 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006. hlm. 6.

183 Denny Indrayana, *Op. Cit.*

Exchange Commission, Federal Trade Commission, National Labour Relations Board, Nuclear Regulatory Commission dan *Federal Reserved Board*. Komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa (*state commissions*). Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa hanyalah bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting¹⁸⁴.

Lebih jauh, mengutip keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam perkara *Humprey's Executor v. United States*, Asimow berpendapat bahwa yang dimaksud dengan independen berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya komisi negara biasa yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden, karena jelas-tegas merupakan bagian dari eksekutif. Hampir serupa, William F. Fox Jr. Berargumen bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi yang bersangkutan. Atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi¹⁸⁵.

Komisi Negara merupakan lembaga negara yang independen yang ada diluar sistem pemerintahan dan posisi itu ditentukan oleh Undang-undang yang dibuat oleh kongres atau Parlemen. Sehingga ruang intervensi oleh eksekutif hanya ditentukan oleh norma hukum apa yang tercantum di dalam konstitusi, dan karenanya UU memiliki kekuatan untuk menentukan desain dan posisi kelembagaan Komisi Negara.

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara

184 Denny Indrayana, *Ibid.*

185 Denny Indrayana, *Ibid.*

bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*)¹⁸⁶. Karena dengan kepemimpinan kolektif, maka keputusan diambil secara bersama-sama, bukan ditentukan oleh satu orang. Misalnya kepemimpinan di Komnas HAM dan di Komisi Pemberantasan Korupsi, merupakan kepemimpinan kolektif yang keputusannya tidak diambil oleh satu orang, tetapi merupakan kolektivitas. Kalaupun ada ketua, seperti halnya ketua KPK, tetapi ketua hanyalah mengkoordinir komisioner, tidak memiliki otoritas penuh seperti halnya di Mahkamah Agung.

Kedudukan komisi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bisa dilihat dari asal pembentukannya, karena sumber pembentukan atau norma hukum yang dijadikan dasar pembentukan inilah yang menyebabkan kedudukan komisi negara berbeda-beda. Ada Komisi negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi, UU, PP atau Perpres. Akibat hukum yang ditimbulkan oleh karena perbedaan sumber legitimasi atau sumber norma pembentukan tersebut sangat berpengaruh bagi kedudukan Komisi negara yang bersangkutan. Misalnya, Komisi Yudisial secara normatif memiliki kedudukan yang lebih tinggi secara hukum dibandingkan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi. sebab itulah, maka pembentukan Komisi Negara harus dilihat juga dari struktur dan hierarki norma hukum pembentuknya, untuk mengukur mana komisi negara yang memiliki sumber legitimasi yang kuat dan mana yang tidak memiliki sumber legitimasi yang kuat.

5. **Perlindungan dan Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM)**

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya dalam tinjauan pustaka, keniscayaan HAM dalam konsep bernegara adalah hal yang mutlak harus ada mengiringi perjalanan negara hukum dan demokrasi. Sebab, pada hakikatnya inti dari ajaran hukum¹⁸⁷

¹⁸⁶ Denny Indrayana, *Ibid*.

¹⁸⁷ Dalam negara hukum baik konsep negara hukum *rechstaat* maupun *rule of law* isu HAM menjadi salah satu karakteristik utama. Misalnya konsep negara hukum *rechstaat* yang dipostulatkan oleh F.J. Sthall mengidentifikasi unsur-unsur negara

adalah perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia (perlindungan HAM). Maka dari itu, materi muatan konstitusi wajib menjamin adanya perlindungan dan penegakan HAM.

Pada dasarnya pengaturan HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 yang termuat dalam bab khusus (BAB XA)¹⁸⁸ telah menunjukkan adanya pengaturan HAM yang jauh lebih luas. Namun berdasarkan penelitian ini, peneliti kemudian akan mengurai dua poin penting dalam perlindungan dan penjaminan HAM yang seharusnya dimuat dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945, diantaranya: *pertama*, pemberlakuan retroaktif terhadap pelanggaran berat HAM; dan *kedua*, rekonstitusionalisasi hak energi sebagai bagian HAM dalam konstitusi¹⁸⁹.

a. **Pemberlakuan Retroaktif terhadap Pelanggaran Berat HAM**

Telah diuraikan sebelumnya bahwa beberapa prinsip penerapan HAM di Indonesia salah satunya adalah prinsip nonrekroaktif dapat disampingi untuk mengadili pelanggaran berat HAM (*gross violations of human rights*). Namun dalam UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan perubahan tidak berarti bahwa hasil perubahan tersebut telah menjamin konstitusi positif dan sempurna. Kelemahan berupa gap bahkan telah

hukum *rechtstaat*, sebagai berikut: Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*); Pemisahaan kekuasaan negara (*scheiding van machten*); Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur*); dan Adanya peradilan administrasi negara (*administratief recht-praak*). Begitupula konsep negara hukum *rule of law* yang dikemukakan oleh A.V Dicey diantaranya sebagai berikut: Supremasi aturan-aturan hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum bila dilanggar; Kedudukan yang sama di muka hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi para pejabat; dan Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

188 Bab XA merupakan hasil rumusan UUD NRI Tahun 1945 amandemen kedua (2000) yang memuat mulai dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

189 Kajian rekonstitusionalisasi hak energi ke dalam konstitusi ini merupakan kajian disertasi yang dipertahankan oleh Adnan Jamal pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (2014), dengan judul lengkap disertasi *Konfigurasi Politik dan Hukum terhadap Hirarki Tata Hukum Indonesia (Studi terhadap Rekonstitusionalisasi Hak Asasi Manusia atas Energi sebagai Fundamental Rights)*.

menjadi cacat bawaan dari Bab XA UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pasal 28I ayat (1): “....*hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun*”. *Gap* yang dimaksudkan di sini adalah ketiadaan *draw back clause* sebagai ketentuan pengecualian atas keberlakuan ketentuan umum Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut dalam kasus-kasus tertentu, dalam hal ini *extra ordinary crimes*.¹⁹⁰

Lebih lanjut, penyusun UUD NRI Tahun 1945 telah lalai dengan menjadikan ketentuan tentang asas non-rekroaktif dalam perlakuan undang-undang pidana tersebut berlaku secara mutlak, tidak secara kategorial. Menurut Titon Slamet Kurnia bahwa hal ini menimbulkan *gap* pada isu konstitusionalitas proses hukum terhadap kasus-kasus pelanggaran berat HAM masa lalu di mana seolah-olah tampak bahwa UUD NRI Tahun 1945 memberikan imunitas kepada pelaku pelanggaran berat HAM dengan memperkuat jaminan bahwa mereka tidak boleh dituntut berdasarkan undang-undang pidana yang diberlakukan retroaktif berdasarkan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini berbeda dengan instrumen HAM internasional yang memiliki ketentuan pengecualian untuk keberlakuan asas non-rekroaktif undang-undang pidana pada kasus-kasus *extra ordinary crimes* mengikuti preseden *the Numberg War Criminal Tribunal*.¹⁹¹

Dari persepektif *legal positivism* jelas ini adalah *gap* seperti argumen Denny Indrayana menanggapi kemungkinan keberlakuan ketentuan pengecualian berdasarkan asas-asas hukum universal: “pengecualian ini tidak dapat diterapkan di Indonesia karena UUD NRI Tahun 1945 dalam formatnya sekarang melarang retroaktif, dan ini menimbulkan implikasi serius terhadap penuntutan kasus-kasus pelanggaran hak-hak asasi manusia yang terjadi, misalnya, di bawah rezim Orde Baru.¹⁹² Begitupula pendapat yang disampaikan oleh Fajrul

190 Dikutip dalam Titon Slamet Kurnia, *op.cit.*, hlm. 92.

191 *Ibid.*, hlm. 93.

192 Denny Indrayana. Pendapat ini bertentangan dengan Putusan MKRI No. 065/PUU-II/2004.

Falaakh bahwa penerapan prinsip HAM di Indonesia seharusnya asas nonretroaktif dapat dikecualikan dalam mengadili kejahatan berat HAM.¹⁹³

Secara kontekstual, dalam praktik konstitusional bangsa Indonesia melalui Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia mengikuti hakikat HAM sebagai hak kodrati dan sekaligus merujuk sumber spesifik landasan/pendasaran HAM berikut ini:

- 1) Bangsa Indonesia mempunyai pandangan dan sikap mengenai HAM yang bersumber dari ajaran agama, nilai moral universal, dan nilai luhur budaya bangsa, serta berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar.
- 2) Bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mempunyai tanggung jawab untuk menghormati Deklarasi Universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) dan berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia.¹⁹⁴

Jika kita mencermati perdebatan di tingkat MPR dalam proses Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 dengan agenda pembahasan isu HAM tidak bergeming dari asas bahwa HAM adalah hak kodrati.¹⁹⁵ Taufiqurrohman Ruki mewakili Fraksi TNI/Polri mengusulkan pemuatan asa HAM dalam Pasal 28A ayat

193 Argumentasi perlakuan retroaktif dalam mengusut kejahatan berat HAM masa lalu, misalnya oleh Titon Slemet Kurnia mendasarkan pada *natural law* yang merupakan hak kodrati (*natural rights*) dan universal yang eksistensinya tidak bergantung pada pemberian atau pemberlakuan negara melalui hukum positif...., dalam *ibid.*

194 Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku VII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010., hlm. 51-64., dalam *ibid.*, hlm. 94.

195 Taufiqurrohman Ruki mewakili Fraksi TNI/Polri mengusulkan pemuatan asas HAM dalam Pasal 28A ayat (1) rancangan undang-undang dasar: *Negara mengakui dan menjunjung tinggi HAM dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan dan kecerdasan, serta keadilan...*, lihat selengkapnya usulan beberapa Fraksi terhadap HAM sebagai hak kodrati dalam *ibid.*, hlm. 95-96.

(1) rancangan undang-undang dasar sebagai berikut:¹⁹⁶

Negara mengakui dan menjunjung tinggi HAM dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan dan kecerdasan, serta keadilan.

Jika pemberlakuan HAM di Indonesia adalah pemberlakuan yang mengikuti perkembangan HAM dunia internasional secara universal, maka pengecualian pemberlakuan asas nonretroaktif terhadap kejahatan berat HAM seharusnya juga diakomodasi dalam UUD NRI Tahun 1945. Lagipula jika HAM dipahami secara kodrati maka tidak ada argementasi kuat untuk menolak pemberlakuan asas retroaktif ini. Kedepannya diperlukan materi muatan dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang mengakomodasi pengecualian asas non-retroaktif dalam pelanggaran berat HAM, sehingga segenap warga Indonesia dapat merasakan penegakan hukum yang berkeadilan.

b. Rekonstitusionalisasi Hak Energi sebagai Bagian HAM dalam Konstitusi

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang terdiri atas ayat (1) sampai dengan ayat (5) ditujukan untuk menguatkan negara dan hak warga negara di bidang perokomian dan kesejahteraan sosial. Namun dalam realitasnya—meskipun dikatakan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “*cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*”; dan ayat (3), “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”—perwujudan dari amanat konstitusi ini belum terlaksana secara sebaik mungkin dalam melegitimasi hak fundamental warga negara dalam mempergunakan energi

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 95.

[minyak dan gas bumi] sebagai hak dasar.

Bahkan fakta lain dari evolusi konseptual HAM terlihat adanya agenda *eksploitasi-manipulatif* dibalik dorongan gagasan universalitas HAM yang sesungguhnya dapat diklaim sebagai bagian dari proses hegemoni neoliberalisme atau kapitalisme global.¹⁹⁷ Dalam studinya Anna Grear menemukan bahwa dunia saat ini telah dikuasai oleh kapitalisme global melalui berbagai korporasi transnasional dan menjadikan isu HAM sebagai bagian *kampanye* politiknya demi agenda hegemoniknya (ekonomi-politik).¹⁹⁸

Di sisi lain, tidak adanya pengaturan dalam materi muatan UUD NRI Tahun 1945 yang mengejawantahkan upaya perekonomian dan kesejahteraan sebagai hak dasar warga negara termasuk di dalamnya hak bagi warga negara untuk mengakses dan mempergunakan kekayaan alam secara utuh, menjadikan konstitusi yang berbasis ekonomi kesejahteraan di Indonesia masih lemah. Padahal hal ini paradoks dengan realitas yang kebanyakan cabang-cabang produksi penting di Indonesia justru dikuasai oleh pihak asing untuk melakukan memperluas ekspansi kapitalis secara terselubung misalnya melalui berbagai *kampanye* termasuk mengangkat isu HAM.

Adnan Jamal dalam disertasinya (2014) mengungkapkan bahwa dimensi filosofi tata kelola energi kurang dapat mendukung terwujudnya rekonstitusionalisasi HAM atas energi sebagai *fundamental rights* dalam satu kesatuan tata hukum di Indonesia khususnya minyak dan gas bumi dijalankan sesuai dengan standar kapitalisme yang bertentangan dengan prinsip UUD NRI Tahun 1945. Hasil tata kelola energi sangat merugikan negara Indonesia dan menguntungkan pihak korporasi terutama korporasi asing. Liberalisasi minyak dan gas bumi terlegitimasi secara politik yuridis. Ditemukan terdapat sejumlah undang-undang yang melegalisasi hal tersebut. Pasal 33 UUD

197 Fenomena ini nampak dicandrakan, misalnya oleh Anna Grear bahwa: "*that the idea universal human right is currently forced to serve a hegemonic neoliberal approach to rights which has effectively 'co-opted' human rights 'in support of processes associated with capitalist globalisation., ibid., hlm. 130.*

198 Lihat selengkapnya dalam *ibid.*, hlm.130-131.

NRI Tahun 1945 tidak terejawantah secara penuh dalam praktek tata kelola minyak dan gas bumi.¹⁹⁹ Dalam dimensi politik tata kelola energi kurang dapat mendukung terwujudnya rekonstitusionalisasi HAM sebagai *fundamental rights* dalam suatu kesatuan tata hukum Indonesia yang hirarkis. Hal ini ditunjukkan oleh sistem demokrasi yang dijalankan di Indonesia tidak memberi kontribusi besar terhadap terwujudnya tata kelola minyak dan gas bumi sesuai dengan semangat UUD NRI Tahun 1945. Secara umum, kepentingan politik misalnya partai politik kelihatan sangat dominan memberi ruang tata kelola minyak dan gas bumi terkelola secara liberal yang artinya bertentangan prinsip UUD NRI Tahun 1945. Produk hukum yang dihasilkan lembaga legislatif yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi, secara ekonomis, tidak memihak pada kepentingan nasional. Ditemukan kuatnya dominasi pihak korporasi asing yang banyak merugikan Indonesia yang secara konstitusional merupakan ‘titipan’ hasil intervensi pihak asing melalui proses transformasi norma hukum dalam tata hukum Indonesia dengan mengabaikan prinsip UUD NRI Tahun 1945 setidaknya dalam Pasal 33.²⁰⁰ Dalam dimensi yuridis tata kelola energi kurang dapat mendukung terwujudnya rekonstitusionalisasi hak atas energi sebagai *fundamental rights* dalam satu kesatuan tata hukum Indonesia yang hirarkis. Hal ini ditunjukkan oleh praktik *constitutional review* yang belakangan terlembaga, yaitu pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan terlembagakannya *judicial review*. Dalam praktiknya pula, putusan Mahkamah Konstitusi RI dalam *judicial review* UU Migas belum memberikan implikasi besar terhadap tata kelola migas sebagaimana semangat UUD NRI Tahun 1945.²⁰¹

Nampak bahwa pengelolaan energi [minyak dan gas bumi] tidak sepenuhnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi kemakmuran rakyat. Bahkan pengelolaan minyak dan gas bumi cenderung merugikan bangsa Indonesia sendiri. Kurtubi mengungkapkan bahwa Indonesia boleh dibilang gagal memaksimalkan pemasukan devisa dalam jumlah besar akibat

199 Adnan Jamal, *op.cit.*, hlm. 400.

200 *Ibid.*,

201 *Ibid.*,

memberlakukan kebijakan energi yang keliru. Termasuk di dalamnya adalah pengelolaan gas. Jadi tidak mengherankan bila dari sisi ekspor gas, Indonesia merugi hingga Rp. 180 triliun setiap tahunnya. Bahkan jauh sebelumnya, seorang anggota Komite Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH-Migas) pernah mengungkapkan bahwa pada periode 2006-2009 Indonesia terpaksa kehilangan pemasukan hingga Rp. 410, 4 triliun. Itu terjadi karena melakukan penjualan gas bumi yang terlampau murah dan menggunakan hasil penjualan tersebut untuk mengimpor minyak.²⁰²

Oleh karena itu, diharapkan kedepannya adanya rekonstitusionalisasi HAM atas energi sebagai *fundamental rights* di Indonesia sebagai suatu keniscayaan untuk kelangsungan peradaban negara pada masa mendatang. Jika energi tidak direkonstitusionalisasi dalam UUD NRI Tahun 1945, maka energi yang merupakan kekayaan bangsa Indonesai tidak sepenuhnya akan memberi manfaat yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran bangsa Indonesia. Selain itu, jika energi tidak direkonstitusionalisasi dalam UUD NRI Tahun 1945, maka berpotensi besar terdapat peraturan perundang-undangan atau produk hukum yang berkaitan dengan tata kelola energi yang merugikan negara Indonesia.²⁰³

H. PENUTUP

Dalam penutup ini, peneliti akan menguraikan beberapa poin penting yang menjadi isu sentral penelitian sehingga ke depannya dapat bertransformasi menjadi pertimbangan dalam materi muatan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945. *Pertama*, penguatan sistem presidensial dalam isu amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 dapat diwujudkan melalui penataan sistem multipartai secara sederhana, sehingga hal ini dapat mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan dan penaatan syarat koalisi pencalonan presiden. Di samping itu pengauatan

202 Selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 29.

203 *Ibid.*, hlm. 402.

sistem presidensial dapat diwujudkan dengan memberikan ruang kepada presiden untuk mem-*veto* Rancangan Undang-Undang.

Kedua, penguatan sistem parlemen dalam isu amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 dapat diwujudkan melalui penguatan lembaga DPD dan MPR dalam menyelenggarakan pemerintahan di Indonesia. Misalnya kedudukan DPD harus dikuatkan sehingga *double checks* dalam sistem bikameral dapat berfungsi secara efektif. Kedudukan MPR dapat diperkuat dengan mengakomodasi kewenangan MPR dalam menerbitkan ketetapan yang bersifat mengatur dan mengakomodasi kewenangan MPR dalam menafsir konstitusi yang sedang menjadi dasar permohonan dalam *judicial review* di MK.

Ketiga, sistem pengawasan eksternal terhadap lembaga peradilan di Indonesia dapat diwujudkan dengan mengokohkan kembali KY dalam mengawasi perilaku hakim pada seluruh lingkup kekuasaan kehakiman [termasuk hakim konstitusi dan hakim agung]. Begitupula pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi dan hakim agung dapat dilakukan dengan mengokohkan kembali kewenangan KY atau membentuk lembaga khusus yang kewenangannya diatribusikan secara langsung melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

Keempat, saat ini, eksistensi lembaga negara yang memiliki peran penting dalam mengawal penegakan hukum di Indonesia nampaknya belum cukup terinternalisasi dalam UUD NRI Tahun 1945. Misalnya lembaga KPK dan lembaga Negara lainnya yang memiliki peran penting nampak tidak diatur lebih lanjut dalam konstitusi.

Kelima, penegakan dan perlindungan HAM di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 masih mengandung beberapa celah. Diantaranya pemberlakuan asas non-retroaktif dalam UUD NRI Tahun 1945 akan menutup kerang terhadap pengusutan pelanggaran berat HAM masa lalu. Di sisi lain, tidak terkonstitusionalisasinya hak energi [minyak dan gas bumi] sebagai bagian HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 berimplikasi

pada penguasaan sektor atau cabang kekayaan negara oleh pihak asing yang merugikan bangsa Indonesia.

Hingga pada akhirnya, amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 dapat segera diwujudkan oleh MPR dalam mengurai benang kusut perkembangan ketatanegaraan yang berkembang saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

A.V. Dicey. *Introduction to Study of Constitution*, (terjemahan). Bandung: Nusa Media, 2008.

Abdul Ghoffar. *Problematika Theshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain*. Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 3, September 2018.

Achmad Safiudin R. *Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Siyash*. AL-DAULAH: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam Volume 6, NOMOR 1, APRIL 2016.

Adnan Jamal. *Konfigurasi Politik dan Hukum Institutionalasi Judicial Review di Indonesia (Tesis)*. Makassar: Pustaka Refleksi, 2009.

_____. *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi). Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2014,

Ahmad Sukardja. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*. Jakarta: UI-

Press, 1995.

- Andi Julia Cakrawala. *Penyelesaian Sengketa Komersial Melalui Arbitrase Online Sebagai Sarana Pembaruan Hukum Di Indonesia* (disertasi). Bandung: Ilmu Hukum Pada Universitas Padjadjaran, 2015.
- Arbi Sanit, dkk. *Menggugat Partai Politik*. Depok: Laboratorium Ilmu Politik UI, 2003.
- Bahder Johan Nasution. *Metode Penulisan Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Bawaslu RI. *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensial*. Jakarta: Sekretaris Jenderal Bawaslu RI, 2015.
- Bryan A. Gerner. *Black's Law Dictionary (Ninth Edition)*. USA: West Publishing Co., 2009.
- Carles Howard McIlwain. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. New York-Ithaca: Cornel University Press, 1947.
- Dahlan Thaib, dkk. *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi* (cet. Kelima). Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- David A. Strausss. *The Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Denny Indrayana. *Mendesain yang Efektif Bukan "Presiden Sial" atau Presiden Sialan*. Jakarta: Jurnal Demokrasi dan HAM, 2007.
- Fajar Laksono dan Subarjo. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Fajlurrahman Jurdi. *Teori Negara Hukum*. Malang: Intrans Publishing, 2016.
- George Aditjondro. *Korupsi Kepresidenan: Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga (Istana, Tangsi, Dan Partai Penguasa)*.

2006.

- George W. Rainbolt. *The Concept Of Rights*. The Nerherlands: Springer, 2006.
- H. Collin. *Dictionary of Law (Fourth Edition)*. London W1D 3HB: Peter Colling Publishing, 38 Soho Square, 2004.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.
- Harun Nasution. *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya (Cet.Ke-5)*. Jakarta: UI, 1985.
- Hendri F. Isnaeni. *Partai Demokrat Antek Pendjadjah*. Ufuk Press. 2011.
- Henry Campblell Black. *Black's Law Dictionary, Definition of Terms and Phrases of American and English jurisprudence Ancient and Modern*. Mennesota: West Publishing, 2003.
- HLM. Thlm. J.F. van Maarseven dan Ger van der Tang. *Written Constitutions (A Computerized ComparativeStudy)*. New York: Oceana Publications, Inc, 1978.
- Hotman P. Sibuae. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.
- Isnaldi. *Sistem Pengawasan Internal dan Eksternal terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi di Indonesia (Artikel)*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.
- James Bryce. *Introduction to the Study on the Law Of England*. London: Butterworths, 1901.
- Jawade Hafidz Arsyad. *Korupsi dalam Perspektif HAN*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

- Jeffrey A. Winters. *Oligarchy*. Northwestern University, Illinois.: Cambridge University Press, 2011.
- Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Jakarta: UII Press, 2004.
- _____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____. *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Press Jakarta, 2006.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- _____. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal*. Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi KY RI, 2017.
- Kuskrodho Ambardi. *Mengungkap Politik Kartel, Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009.
- M. Laica Marzuki. *Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan*

Kekuasaan Kehakiman. Jurnal Konstitusi, Vol. VI No. 2 Tahun 2006.

Marcus Mietzner. *Money, Power and Ideology: Political Parties In Post- Authoritarian Indonesia*. Singapore: NU Press, 2013.

Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan* Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

Mexsasai Indra. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2011.

Michael R. Asimov. *Administrative Law*. Chicago: The BarBri Group: 2002.

Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (edisi revisi). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988.

Mohammad Fajrul Falaakh. *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.

Mohammad Nazir. *Metode Penulisan*. Jakarta: Ghlmia Indonesia, 2000.

Muhammad. *Urgensi Amanden Konstitusi sebagai Upaya Penyempurnaan dan Penguatan Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPRI, 2018.

Oemar Seno Adji. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga, 1985.

Refly Harun, dkk. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

- Retno Saraswati. *Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jurnal MMH, Jilid 41 No. 1 Januari 2012.
- Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Romi Librayanto. *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makassar: PuKAP, 2008.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Peradilan Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- SF. Marbun dan Mohammad Mahfud MD. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Sigit Pamungkas. *Partai politik: Teori Dan Praktik di Indonesia*. Institute for Democracy and Welfarism. 2011.
- Sirajuddin, dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press, 2012.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penulisan Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press, 1997.
- Soerjono Soekanto. *Metode Penulisan Hukum*. Jakarta: UI Press, 2002.
- _____. *Pengantar Penulisan Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2010.
- Sri Soemantri. *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.
- Sugiyono. *Metode Penulisan Sosial*. Jakarta : Rineka Cipta, 2008.
- Tahir Azhary. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan*

Masa Kini (cet. Kedua). Jakarta: Kencana, 2004.

Tim Penyusun. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku VII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*. Jakarta: Kencana, 2010.

.*Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakum Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 2 Mei 2012.

Titon Slemet Kurnia. *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.

Wahyudi Djafar. *Komisi Negara: Antara 'Latah' dan Keharusan Transisional*. ASASI ELSAM, edisi September-Oktober 2009.

William F. Fox, Jr. *Understanding Administrative Law*. Danvers: Lexis Publishing: 2000.

William F. Funk and Richard H. Seamon. *Administrative Law: Examples and Explanations*. New York: Aspen Publishers, Inc, 2001.

Yudi Latif. *Korupsi Politik dan Kematian Politik*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia, Edisi 39 tahun 2012.

Zainal Abidibin Ahmad. *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis Pertama di Dunia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1973.

Zihan Syahayani. *Pembaharuan Hukum Dalam Sistem Seleksi dan Pengawasan Hakim Konstitusi* artikel Ilmiah. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya: Malang, 2014.

Internet

“11 Fraksi Setuju FUG Dihapus”, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0208/06/nas1.htm>, diunduh 13 April 2016.

“Bambang Sadono: Amandemen UUD Paling Lambat 2017”, <http://news.liputan6.com/read/2459346/bambang-sadono-amandemen-uud-paling-lambat-2017>, diunduh 13 April 2016.

“Ketua MPR Jamin Amandemen UUD Tak akan Melebar”, <http://news.metrotvnews.com/politik/eN4vM07k-ketua-mpr-jamin-amandemen-uud-tak-akan-melebar>, diunduh 13 April 2016.

“MPR Pasca perubahan UUD 1945, Semua Harus Dipilih” <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F31869/MPR%20Pascaperubahan%20UUD%201945.htm>

“**Serap Aspirasi Badan Pengkajian MPR Di Yogyakarta**”, <http://www.mpr.go.id/posts/serap-aspirasi-badan-pengkajian-mpr-di-yogyakarta>, diunduh 13 April 2016.

Aida Mardatillah, Kali Kedua Ketua MK di jatuhkan Sanksi Etik, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a5e996164549/kali-kedua--ketua-mk-dijatuhi-sanksi-etik,2018>, Diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

<https://nasional.sindonews.com/read/1236426/13/mantan-hakim-konstitusi-patrialis-akbar-divonis-8-tahun-penjara-1504509076/13>. Diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

Kompas, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2014, <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1655-akil-terima-rp-2-miliar?tmpl=component&format=pdf>. Diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

URGENSI PENGUATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) MELALUI PENATAAN SISTEM PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPD DALAM AMANDEMEN UUD 1945 KELIMA

Oleh:

Putra Perdana Ahmad Saifulloh dan Siti Hatikasari

Abstrak

Paper ini membahas *Original Intent* Pasal 22C Undang - Undang Dasar 1945 yang dibentuk oleh Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan (BP MPR) dalam mengatur Sistem Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). *Paper* ini juga membahas Pengaturan Sistem Pemilu Anggota DPD dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), dan *Paper* ini juga memberikan Konsep Ideal Sistem Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Amandemen UUD 1945 Kelima yang dapat memperkuat Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Daerah, Amandemen Kelima UUD 1945, Sistem Pemilu

Abstract

The paper discusses about The Original Intent of Article 22 C of 1945 Constitution (UUD 1945) formed by Working Committee of The People's Consultative Assembly (BP MPR) in regulating The Regional Representative Council (DPD)'s election system. The paper also discusses about the election system regulation of The Regional Representative Council (DPD) in The Act. Number 7 of

2017 about General Elections, and provides the Election System of The Regional Representative Council (DPD)'s Ideal Concept in the Fifth Amendment of Constitution that can strengthen the Institution. This research is a normative legal study used a statutory approach, a historical approach, a case approach and a conceptual approach.

Keywords: *Regional Representative Council (DPD), Fifth Amendment of 1945 Constitution, Election System*

BAB I

A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya Penulis singkat menjadi UUD 1945) menyatakan bahwa: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.¹ Penegasan kedaulatan berada di tangan rakyat ini menunjukkan rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi,² atau kedaulatan rakyat³ dan semakin menegaskan faham negara dalam menjalankan pemerintahan menganut sistem demokrasi yang artinya pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁴ Demokrasi merupakan pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola atau dijalankan dengan menjadikan rakyat sebagai subyek atau titik tumpu.⁵

Prinsip kedaulatan rakyat mengharuskan adanya lembaga perwakilan rakyat yang pengisiannya melalui mekanisme Pemilihan Umum (selanjutnya Penulis singkat menjadi Pemilu) sebagai sarana mendudukkan para wakil rakyat yang akan mewakili kepentingan mereka,⁶ dan melaksanakan mekanisme (tugas) pemerintahan.⁷ Oleh karenanya Pemilu yang bebas dan berkala untuk memilih wakil rakyat merupakan syarat negara demokrasi.⁸ Pemilu memang dianggap sebagai lambang

1 A. M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi, Membangun Demokrasi: Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 67.

2 Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 99.

3 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 9-12.

4 Max Boboy, *DPR dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 81.

5 Eep Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 2000), hlm. xxv.

6 Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 44.

7 Ramdlon Naning, *Aneka Asas Ilmu Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1982), hlm. 52.

8 Abdul Mukhtie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2005), hlm. 76.

sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, disamping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah.⁹

Pemilu merupakan pengakuan dan perwujudan asas kedaulatan rakyat,¹⁰ dan juga sebagai konsekuensi logis dari perwujudan negara demokrasi.¹¹ Pemilu merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah apabila setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹² Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.¹³ Melalui Pemilu, rakyat dapat memilih figur yang dipercaya menjadi wakil-wakilnya¹⁴ untuk mengisi mengisi jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif.¹⁵ Dalam Pemilu, rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih dapat secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya.¹⁶

9 Titik Triwulan Tutik, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hlm. 379.

10 Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004), hlm. 74-75.

11 Artidjo Alkostar, *Negara Ini Tanpa Hukum: Catatan Pengacara Jalanan*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2000), hlm. 214.

12 Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 94

13 B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2003), hlm. 207.

14 Syamsuddin Haris, *et.al, Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 49.

15 C.S.T. Kansil dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 237.

16 Bambang Sutiyo, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 117.

Salah satu hasil amandemen UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai Pemilu dalam UUD 1945.¹⁷ Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹⁸ Ketentuan mengenai Pemilu itu telah diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Dengan adanya ketentuan Pasal 22E UUD 1945, Pemilu tidak lagi sebatas memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya Penulis singkat menjadi DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya Penulis singkat menjadi DPRD) saja, tetapi juga untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya Penulis singkat menjadi DPD), Presiden dan Wakil Presiden.¹⁹

Untuk menciptakan Pemilu yang bebas dan adil, terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan, yaitu: menciptakan seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat (*electoral system*); dan menjalankan Pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi (*electoral process*).²⁰ Berkenaan dengan sistem Pemilu²¹ anggota DPD di Indonesia menggunakan sistem distrik berwakil banyak,²² yaitu setiap provinsi diwakili oleh empat orang yang dipilih langsung berdasarkan suara terbanyak.²³ Dalam memilih anggota DPD tersebut, pemilih dapat menentukan langsung siapa calon yang akan mewakilinya karena dalam surat suara memuat tanda gambar dan nama

17 Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 70-71.

18 Marita Ahdiyana, *Pemilu Sebagai Wahana Pendidikan Politik*, Pidato Ilmiah disampaikan Dalam Rangka Dies Natalis XXX STIA-AAN, Yogyakarta, Tanggal 13 Juni 2009, hlm. 1.

19 Reni Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 285-286.

20 Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, (Surabaya: Pustaka Eurika, 2006), hlm. 4.

21 Sistem pemilu adalah perangkat beberapa unsur yang saling berkaitan satu sama lain yang terdapat dalam proses pemilu yang dilakukan oleh rakyat suatu negara. Lihat Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 31.

22 Pasal 22C Ayat (2) UUD 1945.

23 Tim Kompas, *Lembaga Swadaya Masyarakat: Menyuarakan Nurani Menggapai Kesetaraan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004), hlm. 206.

calon yang bersangkutan.²⁴

Sejak awal perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999, perdebatan akan keberadaan DPD sebagai lembaga baru dalam parlemen Indonesia mulai mengemuka dalam rapat-rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (selanjutnya Penulis singkat menjadi BP MPR), namun ketentuan keberadaan DPD baru masuk dalam ketentuan UUD 1945 hasil perubahan yang ketiga. Hasil perubahan UUD 1945 yang ketiga memang sengaja di-*design* kewenangan DPD yang terbatas, dan keberadaan DPD di parlemen bukan merupakan salah satu kamar dalam parlemen yang dapat melaksanakan sistem *checks and balances*, namun sekedar lembaga penunjang (*Auxiliary Agency*) bagi DPR.²⁵ Padahal DPD mempunyai legitimasi yang lebih kuat dalam hal dukungan riil politik dari rakyat. Sehingga dengan legitimasi yang dimiliki tersebut dibatasinya kewenangan DPD membuat undang-undang menjadi tidak proporsional. Senada dengan itu, peneliti dari Australian National University, Stephen Sherlock, berpendapat bahwa DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik bikameral sebab meskipun punya legitimasi yang kuat, kewenangannya amatlah terbatas.²⁶ Bahkan Denny Indrayana mengatakan keberadaan DPD sama dengan ketiadaannya.²⁷ Terbatasnya peran anggota DPD juga bisa dilihat dari komposisi anggotanya bila dibandingkan dengan DPR. Jumlah anggota DPR periode 2014-2019 ada 560 orang,²⁸ dan untuk periode 2019-2024 ada 575 orang²⁹, sedangkan Anggota DPD hanya berjumlah 132 orang dari 33 provinsi (dengan rincian empat orang setiap provinsi).³⁰ Hal ini

24 Rumidan Rabi'ah, *Lebih Dekat dengan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 63.

25 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 139-141.

26 Sekretariat Jenderal DPD RI, *Bikameral Bukan Federal*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI, 2005), hlm. 76.

27 Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada "Reformasi Hukum Ketatanegaraan"*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 12-13.

28 Pasal 21 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya Penulis singkat menjadi UU Pileg).

29 Pasal 186 Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (selanjutnya Penulis singkat menjadi UU Pemilu).

30 <http://www.dpd.go.id/artikel-131-perolehan-suara-anggota-dpd-ri-terpilih->

disebabkan ketentuan Pasal 22C Ayat (2) UUD 1945 membatasi jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Konsekuensi logis dari ketidakseimbangan jumlah anggota DPD dengan DPR, jika DPR dan DPD melakukan sidang bersama dalam forum Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya Penulis singkat menjadi MPR), DPR dapat saja mengabaikan suara, dan kehadiran DPD karena anggota MPR yang berasal dari DPR sudah mayoritas di MPR.

Diskriminasi yang paling ekstrim tentang keanggotaan DPD bisa dilihat dalam Pasal 196 UU Pemilu disebutkan: "*Jumlah Kursi anggota setiap provinsi ditetapkan empat*", tanpa mempertimbangkan luas wilayah provinsi dan kepadatan penduduk di setiap provinsi tentu tidak mencerminkan keadilan dalam Pemilu.³¹ Waktu dan biaya akan lebih tersita habis dengan daerah yang luas akan tetapi jumlah penduduknya banyak. Sebaliknya akan lebih menguntungkan bagi calon yang memperoleh dengan daerah yang tidak luas dengan jumlah penduduk sedikit. Penulis menilai keadilan pemilu sulit terealisasi jika batasan jumlah penduduk tidak dimbangi dengan pertimbangan luas wilayah.

Dengan melihat masalah tentang pengaturan Sistem Pemilu Anggota DPD yang diatur dalam UUD 1945, dan UU Pemiludiatas, Penulis menilai Amandemen UUD 1945 yang kelima adalah sesuatu yang *urgent* untuk memperkuat DPD agar dapat menjadi kamar penyeimbang bagi DPR. Untuk itu Penulis tertarik untuk menulis, dan meneliti tentang Karya Tulis Ilmiah yang Penulis beri judul: "***Urgensi Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Melalui Penataan Sistem Pemilihan Anggota DPD Dalam Amandemen UUD 1945 Kelima***".

[periode-20142019](#), diakses Tanggal 9 September 2018, Pukul 12.10 WIB.

- 31 Menurut Khairul Fahmi, Keadilan pemilu adalah mekanisme bagaimana menciptakan sebuah aturan main yang adil dan berkepastian hukum, melainkan juga dapat dijadikan sebagai alat untuk menjaga suara rakyat. Dengan demikian, keadilan pemilu mencakup semua aspek yang mempengaruhi bagaimana pemilu sebagai sebuah kontestasi berjalan secara bebas dan setara. Lihat Khairul Fahmi, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Vol.4, No.2, Tahun 2016, hlm. 184.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah diungkapkan di atas dapat dirumuskan permasalahan yang perlu diteliti dan dibahas dalam bab-bab selanjutnya. Permasalahan dimaksud adalah:

1. Bagaimanakah *Original Intent* Pasal 22C UUD 1945 yang Dibentuk oleh BP MPR dalam mengatur Sistem Pemilu Anggota DPD?
2. Bagaimanakah Pengaturan Sistem Pemilihan Anggota DPD dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017 *Tentang* Pemilu?
3. Bagaimanakah Konsep Ideal Sistem Pemilihan Anggota DPD dalam Amandemen UUD 1945 Kelima yang dapat memperkuat Kelembagan DPD?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang menggunakan metode doktrinal dalam menganalisis prinsip-prinsip dan norma-norma perundang-undangan yang berkaitan dengan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah, dan Sistem Pemilihan Anggota DPD, dalam hal ini norma-norma yang terkait dengan Urgensi Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Melalui Penataan Sistem Pemilihan Anggota DPD Dalam Amandemen UUD 1945 Kelima. Ada empat pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu: pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah: (1) UUD 1945; (2) UU Pemilu. Sedangkan Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini: Risalah Pembentukan UUD 1945, dan Putusan Mahkamah Konstitusi, makalah, jurnal hukum, dan karya ilmiah lainnya.

BAB II PEMBAHASAN DAN ANALISIS

A. *Original Intent* Pasal 22C UUD 1945 yang mengatur Sistem Pemilu Anggota DPD

Dalam melihat *Original Intent* Pasal 22C UUD 1945 yang mengatur Sistem Pemilu Anggota DPD. Penulis merasa perlu meneliti dan melihat konfigurasi politik dalam risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945 karena ketentuan undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya lahir sebagai produk kesepakatan politik yang oleh K.C. Wheare diistilahkan sebagai resultante dari berbagai kekuatan (politik, ekonomi dan sosial) yang berjalan pada waktu pembentukan.³² Menurut Moh. Mahfud MD, Pendekatan konfigurasi politik adalah pendekatan yang digunakan agar mengetahui pertimbangan *elite* kekuasaan politik dan partisipasi massa dalam pembuatan dan penegakan berbagai peraturan hukum.³³ Konfigurasi politik akan membantu Penulis dalam melihat hukum dalam arti "*law in action*", sebagai pelengkap dari "*law in the books*".³⁴ Tanpa konfigurasi politik akan menjadi sulit bagi Penulis untuk memahami maksud suatu norma dan latar belakang pergulatan politik yang akhirnya melahirkan norma tersebut sebagai suatu kesepakatan politik.³⁵ Konfigurasi politik dapat memperkuat temuan latar belakang perdebatan yang didapat dari pendekatan historis sehingga dapat menggambarkan *original intent* dari pembuat

32 K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hlm. 103.

33 Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 1993), hlm. 68.

34 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 71.

35 Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 4.

ndang-undang,³⁶ dan juga Politik Hukumnya.³⁷

Gagasan tentang pembentukan DPD berawal dari kesepakatan bersama seluruh fraksi untuk mempertahankan keberadaan Utusan Daerah (UD), namun dengan syarat harus dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi dipilih oleh DPRD Tingkat I. Fraksi-fraksi yang sepakat diantaranya Fraksi PDI Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Kebangkitan Bersama (F-PKB), Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), dan Fraksi Utusan Golongan (F-UG). Syarat lainnya ditambahkan oleh Fraksi Partai Daulat Umat (F-PDU) bahwa Utusan Daerah juga tidak boleh lagi berafiliasi dengan partai politik atau kekuatan politik tertentu seperti Pemilu 1999.³⁸

Dari semua fraksi, hanya Fraksi TNI/Polri (F-TNI/Polri) yang menginginkan UD dihapus. Alasan yang digunakan F-TNI/Polri, melalui juru bicaranya Hendi Tjaswadi adalah: *“jika keberadaan UD dipertahankan walaupun mekanismenya diubah dengan cara dipilih langsung oleh rakyat, justru akan menyebabkan terjadinya perwakilan ganda di MPR, sebab UD yang mewakili daerah pada dasarnya juga mewakili rakyat”*. Namun sikap TNI/Polri hanya mengemuka di sidang awal ketika fraksi-fraksi diberikan kesempatan untuk mengemukakan

36 Menurut Saldi Isra, *original intent* adalah rumusan asli tentang maksud dan tujuan si pembuat undang-undang membuat suatu norma dalam peraturan perundang-undangan. Dalam *original intent* kita bisa melihat perumusan, penjelasan, perdebatan dan kompromi-kompromi politik pembuat undang-undang yang pastinya memiliki kepentingan yang berbeda-beda, sampai norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut disetujui dalam rapat paripurna, disahkan dan diundangkan. Hasil wawancara Penulis dengan Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 8 Desember 2013, Pukul 16.00 WIB.

37 Moh. Mahfud MD mendefinisikan Politik Hukum adalah garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Lihat Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 1.

38 Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 40-49.

pandangan umumnya tentang materi-materi amandemen UUD 1945.³⁹

Beberapa alasan mendasar dipertahankannya UD oleh fraksi-fraksi diantaranya menyangkut upaya penguatan persatuan bangsa dan penguatan parlemen melalui sistem dua kamar (bikameral). Salah satu fraksi tersebut adalah F-PKB. F-PKB melalui Khofifah Indar Parawansa menyatakan: *“UD akan menjadi sangat penting keberadaannya jika nantinya sistem pemilu untuk anggota DPR menggunakan sistem distrik. Sebab dengan sistem pemilu demikian, setiap anggota DPR nantinya hanya akan berkonsentrasi pada distriknya masing-masing”*. Disinilah kemudian UD mengambil peran sebagai jembatan solidaritas antar daerah.⁴⁰

Fraksi Partai Damai Kasih Bangsa (F-PDKB) yang diwakili Gregorius Seto Harianto kemudian menggagas perubahan nama dari UD menjadi Dewan Utusan Daerah (DUD). Menurut F-PDKB: *“Dengan adanya lembaga baru (DUD), penyaluran aspirasi daerah-daerah semakin terbuka. Terlebih di tengah semangat otonomi daerah yang seluas-luasnya, keberadaan DUD diharapkan dapat menjaga dan memelihara integrasi bangsa”*. Gagasan F-PDKB tersebut ikut disetujui oleh F-PBB. Namun F-PBB yang diwakili Hamdan Zoelva sedikit mengkoreksi untuk mengubah istilah DUD dengan nama Dewan Daerah (DD). Sebab menurut F-PBB penyebutan DUD dinilai kurang tepat karena istilah utusan daerah dengan wakil daerah berbeda. Utusan daerah berangkat karena diutus, sedangkan istilah wakil berangkat karena dipilih. Sehingga diusulkan untuk mengganti istilah DUD menjadi DD. Dengan demikian rumusan keanggotaan MPR di dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri dari DPR dan DD.⁴¹

Mengenai wacana UD yang dipilih langsung, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ismail Sunny menyampaikan pendapatnya:

³⁹ *Ibid.*, hlm. 45.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 42.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 45-46.

Sebenarnya telah saya usulkannya 32 tahun yang lalu pada saat ia menjadi anggota DPR-GR dari GOLKAR, namun usulannya ditolak oleh Oemar Seno Aji karena dikhawatirkan akan membawa Indonesia menjadi negara federal, karena dengan dipilihnya utusan daerah akan melahirkan para senator.

Padahal menurut Ismail Sunny, UD tersebut tidak harus memakai istilah senator, bisa memakai istilah lain, dan di dalam Rapat PAH I BP MPR, Ismail Sunny kemudian menawarkan istilah baru untuk menggantikan utusan daerah, yaitu: Dewan Perwakilan Daerah (DPD).⁴²

Menanggapi wacana bikameral, F-PDIP walaupun setuju dengan pembentukan DPD, namun kedudukan DPD terhadap DPR nantinya tidak dapat disejajarkan seperti model bikameral pada umumnya. Alasan F-PDIP yang diwakili Aberson Marle Sihalofo adalah:⁴³

DPD keberadaannya hanyalah sebagai pelengkap, karena semua daerah pada dasarnya telah terwakili di DPR yang mewakili seluruh rakyat di daerah. Oleh karena itu, utusan daerah sebagai pelengkap, nantinya hanya sebatas berbicara mengenai hal-hal yang menjadi persoalan di daerahnya masing-masing, sehingga tidak sejajar dengan DPR.

Pandangan Fraksi Partai GOLKAR (F-PG) yang diwakili Baiq Isvie Rufaeda pada masa sidang amandemen ketiga dengan pendapat akhir: "*bahwa sistem parlemen yang baik yang dapat menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan mencerminkan keberagaman adalah sistem bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat*".⁴⁴ Pendapat F-PG tersebut diperkuat oleh F-PKB yang diwakili Syarief M. Alaydrus berpandangan: "*agar parlemen bikameral yang terdiri*

42 Risalah Rapat ke-7 PAH I BP MPR, 13 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 57.

43 Risalah Rapat ke-2 PAH III BP MPR, 8 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 48.

44 Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 8 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 120.

dari DPR dan DPD akan melahirkan keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi".⁴⁵

Dalam hal keanggotaan DPD, beberapa fraksi sempat mengalami perbedaan pendapat dan perdebatan. Usulan mengenai komposisi tersebut pertama kali dilontarkan oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB yang menghendaki agar keanggotaan DPD diisi oleh wakil kabupaten/kota dengan jumlah satu wakil dari masing-masing kabupaten/kota.⁴⁶ Sementara Afan Gaffar (Guru Besar Ilmu Politik UGM) menyarankan agar komposisi keanggotaan DPD adalah lima orang mewakili masing-masing provinsi, sehingga jumlah perwakilan daerah nantinya sekitar 135-140 wakil.⁴⁷ Saran Afan Gaffar ini dalam perkembangan sidang-sidang selanjutnya (khususnya masa pembahasan amandemen kedua) diikuti oleh beberapa fraksi diantaranya F-PPP, F-TNI/Polri, F-PBB, Fraksi Kebangkitan Bangsa Indonesia (F-KBI). Sementara F-PDIP lebih memilih komposisi dua orang di masing-masing provinsi seperti komposisi Senat Amerika Serikat.⁴⁸ Sementara F-PG yang diwakili oleh Theo L. Sambuaga lebih memilih untuk tidak menyebut angka di dalam konstitusi, kecuali hanya sebatas menyebutkan jumlah keanggotaan DPD sama di setiap provinsi. Patrialis Akbar yang mewakili Fraksi Reformasi (F-Reformasi) bahkan memilih untuk mengatribusikan komposisi DPD kepada Undang-Undang, tidak perlu disebutkan langsung di dalam UUD 1945.⁴⁹ Usulan F-Reformasi ini senada dengan usulan Asnawi Latief dari F-PDU namun pengatribusiannya tidak kepada Undang-Undang melainkan kepada TAP MPR.⁵⁰

Selain masalah komposisi keanggotaan DPD, I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP juga menghendaki keanggotaan DPD nantinya bisa berangkat dari perseorangan atau dicalonkan

45 Risalah Rapat Paripurna ke-5 (lanjutan) Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 4 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 117.

46 Risalah Rapat ke-6 PAH I BP MPR, 10 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 51.

47 Risalah Rapat ke-28 PAH I BP MPR, 8 Maret 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 66.

48 Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 88-94.

49 Risalah Rapat Pleno ke-37 PAH I BP MPR, 30 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 91-92.

50 Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 94.

oleh partai politik.⁵¹ Senada dengan F-PDIP, Gregorius Seto Harianto yang mewakili F-PDKB juga menghendaki agar anggota DPD berangkat dari perseorangan yang pencalonannya dapat diajukan oleh partai politik, kelompok masyarakat atau mengajukan dirinya sendiri secara perseorangan.⁵²

Dari berbagai perdebatan baik tentang kedudukan DPD terhadap DPR maupun mengenai komposisi keanggotaan DPD akhirnya berakhir dalam rumusan final yang kemudian disahkan di dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR 2001 pada tanggal 9 November 2001, dengan penambahan bab, yaitu Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah, dan Pasal 22C yang berbunyi:

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
- 2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- 3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
- 4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah itu diatur dengan undang-undang.

Setelah penulis mempelajari *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, Penulis berkesimpulan sistem pemilu Anggota DPD yang dianut dalam Pasal 22C Ayat (1) dan (2) UUD 1945, Pembuat UUD 1945 hanya menyebutkan sistem pemilu anggota DPD secara implisit yang mensyaratkan jumlah anggota yang sama di masing-masing provinsi. **Di dalam peta sistem pemilu, pemilihan yang menghendaki jumlah kursi yang sama di setiap daerah**

51 Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR tanggal 8 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 120.

52 Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan 2) Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 124.

pemilihan dengan jumlah kursi lebih dari satu dikenal dengan nama Sistem Distrik Wakil Banyak.⁵³

B. Pengaturan Sistem Pemilu Anggota DPD dalam UU Pemilu

Dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Anggota DPD sebagai anggota lembaga legislatif yang dipilih secara langsung oleh rakyat dari setiap provinsi melalui pemilu. Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Dalam penentuan jumlah anggota Kamar Kedua, setiap negara memiliki alasan masing-masing.⁵⁴

Kalau dilihat pembahasan-perubahan UUD 1945 terkait argumentasi mengenai jumlah anggota DPD adalah sepertiga anggota DPR dikemukakan oleh F-PDIP pada sidang perubahan kedua UUD 1945 (tahun 2000), yaitu: "*Jumlah anggota DPR sekurang-kurangnya dua kali jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah*" dengan asumsi oleh karena Utusan Golongan sudah mundur hanya tinggal dua wakil yaitu ada DPR, selain nanti masalah faktor lain. Dalam Risalah Rapat Ke-37 PAH I BP MPR tahun 2000, F-PDIP melalui Pataniari Siahaan mengusulkan Jumlah tersebut dianggap sebagai jumlah yang proporsional antara anggota MPR yang mewakili penduduk atau kepentingan

53 Sistem Distrik WakilBanyak atau *The Single Non Transferable Vote* adalah sistem pemilihan umum legislatif daerah pemilihannya sama-sama menggunakan wilayah distrik dan setiap rakyat hanya memiliki satu (satu) hak pilih saja. Dalam Sistem Distrik WakilBanyak pemenangnya lebih dari satu kursi (wakil banyak). Hasil Wawancara Penulis dengan Komisioner KPU 2012-2017, Drs. Hadar Navis Gumay., M.A., di Hotel Saphir, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 13 April 2013, Pukul 12:00 WIB.

54 Hal tersebut antara lain bisa dilihat dalam Konstitusi USA. Dalam Amendement XVII (1) Konstitusi USA diatur bahwa dua senator dipilih rakyat dari setiap negara bagian, untuk jangka waktu enam tahun. Hamilton mengemukakan bahwa perwakilan dengan jumlah yang sama dalam Senat merupakan hasil kompromi antara keinginan yang berbeda antara negara bagian yang besar dan kecil. Lihat Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay, *The Federalist Papers*, (United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962), p. 377.

politik dengan kepentingan wilayah. F-PDIP berpendapat bahwa dianggap aspirasi utusan golongan diakomodir dalam DPR yang merupakan perwakilan politik. Padahal dalam kenyataannya tidak semua aspirasi utusan golongan disalurkan pada partai politik. Praktik di beberapa Negara memperlihatkan bahwa perwakilan selain perwakilan politik disalurkan aspirasinya dalam perwakilan daerah dan bukan pada perwakilan politik, seperti perwakilan etnis tertentu, baik minoritas maupun mayoritas.⁵⁵

Hal tersebut menunjukkan bahwa pendapat yang mengemukakan bahwa jumlah anggota DPD adalah sepertiga anggota DPR merupakan jumlah yang proporsional antara anggota MPR yang mewakili penduduk atau kepentingan politik dengan kepentingan wilayah adalah tidak dapat dibuktikan karena bukan merupakan suatu kepastian aspirasi utusan golongan yang sebetumnya ada dalam MPR disalurkan pada anggota DPR, sebagaimana telah dikemukakan oleh F-PKB dan F-PDU dalam pembahasan perubahan UUD 1945 bahwa aspirasi utusan golongan disalurkan pada DPD.⁵⁶

DPD adalah lembaga perwakilan yang mewakili rakyat provinsi. Setiap provinsi diwakili oleh empat orang. Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun, dan dimungkinkan diganti melalui mekanisme penggantian antar waktu (PAW). Sistem pencalonan anggota DPD yaitu bersifat perseorangan, dan bukan melalui partai politik, sistem yang sudah pernah dipraktikkan pada pemilu tahun 1955. Hal ini dilakukan agar anggota DPD memiliki tanggung jawab besar kepada daerah.⁵⁷ Berdasarkan Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003; Pasal 30 Undang-

55 Mastur, *Rekonstruksi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Berbasis Penguatan Sistem Bikameral*, (Surakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret, 2017), hlm. 248.

56 F-PKB mengemukakan: “Pertama, bahwa sebagaimana sikap kami terdahulu bahwa MPR Republik Indonesia itu terdiri atas DPR dan DPD. DPD ini merupakan bentuk reformasi dari dua elemen yang selama ini ada di dalam MPR selama ini yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Peleburan dua komponen ini menjadi DPD.” Lihat Risalah Rapat Ke-38 PAH BP MPR Tahun 2000, dalam Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit.*, hlm. 28-29.

57 Hasil Wawancara Penulis dengan Anggota MPR 1999-2004, dan Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013-2015, Dr. H. Hamdan Zoelva., S.H., M.H., di Gedung Nusantara IV MPR, Jakarta, Tanggal 18 Agustus 2018, Pukul 13:20 WIB saat Penulis mengikuti Seminar Hari Konstitusi dengan Tema: “Memperkuat Status Hukum TAP MPR”.

Undang No.10 Tahun 2008; Pasal 30 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang UU Pileg; dan Pasal 196 UU Pemilu disebutkan: "*Jumlah Kursi anggota setiap provinsi ditetapkan empat*". Joko J. Prihatmoko menyebut sistem ini adalah sistem distrik berwakil banyak. Tujuan utama penggunaan sistem ini agar anggota DPD memiliki tanggung jawab politik, dan moral untuk memperjuangkan kepentingan daerah yang diwakilinya.⁵⁸

Pasal 181 UU Pemilu mengatur yang dapat menjadi peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Selanjutnya secara jelas agar perseorangan tersebut dapat terpilih, maka harus memenuhi syarat sesuai bunyi dalam Pasal 182 huruf k, yaitu sebagai berikut: "*Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali*". Menurut Penulis pemaknaan "*perseorangan*" ini merupakan klausula yang kuat terkait independensi bagi setiap anggota terpilih. Intervensi dari pihak luar akan tetap terjaga dan akan menjadi sebuah baju kebanggaan bagi DPD dalam mengemban tugas dan wewenangnya. Pasal 182 huruf k tersebut merupakan legitimasi dalam menjamin akan profesionalisme bagi calon yang terpilih.

Berkenaan dengan syarat secara kuantitatif dengan batasan suara baik berdasarkan jumlah penduduk dari masing-masing daerah disebutkan dalam Pasal 183 Ayat (1) UU Pemilu bahwa provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 1.000 (seribu) pemilih, Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 2.000 (dua ribu) pemilih, Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang

58 Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004, dan Konsolidasi Demokrasi*, (Semarang: LPZI Press, 2003), hlm. 72.

harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 3.000 (tiga ribu) pemilih, Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 4.000 (empat ribu) pemilih; dan Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 5.000 (lima ribu) pemilih. Menurut Penulis dalam konteks aturan, Komisi Pemilihan Umum (untuk selanjutnya Penulis singkat menjadi KPU) memang telah memberikan peluang terhadap para calon yang akan maju menjadi anggota DPD. Akan tetapi, aturan tersebut masih dalam pemaknaan sempit dan belum menimbulkan rasa keadilan dalam praktik negara demokrasi. Argumentasi ini Penulis dasarkan terhadap belum adanya batasan tentang "*luas wilayah*". Luas wilayah antara daerah yang satu dengan yang lain tidak sama. Keadaan geografis juga akan menentukan dalam proses pemilihannya. Ukuran yang hanya mengacu terhadap batasan jumlah penduduk ini akan menjadikan ikut terkungkungya demokratisasi sebagai bagian dari pergeseran konsep otonomi daerah di Indonesia. Kepastian hukum akan dapat tercapai, akan tetapi rasa keadilan dan kemanfaatan sulit terealisasi jika batasan jumlah penduduk tidak dimbangi dengan pertimbangan luas wilayah.

Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat meraih jumlah suara yang sama maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih. Dari ketentuan dalam UUD 1945, dan UU Pemilu, mekanisme pengisian anggota DPD jauh lebih berat bila dibandingkan mekanisme pengisian anggota DPR. Peserta pemilu anggota DPD yang hanya perseorangan akan mengalami kesulitan yang luar biasa dalam menggalang dukungan, berbeda dengan Peserta pemilu anggota DPR yang bisa mendompleng partai politik pengusungnya, dan juga ketokohan Ketua Umum atau "*bintang*" di partai politiknya.

Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi sosial yang amat kuat karena untuk bisa menjadi anggota DPD lebih banyak dipilih oleh masyarakat lokal di provinsi tersebut.⁵⁹

Secara umum Subardjo membagi basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. *Pertama*, basis komunitas spatial dengan kemungkinan bersumber dari daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan dengan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat daerah asal). *Kedua*, basis komunitas organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur agama tertentu yang membasis di tingkat lokal atau semacamnya. *Ketiga*, dari *public figure* yang terkenal, dan populer, baik dari kalangan artis, kampus, LSM, dan sebagainya. *Keempat*, elit ekonomi, yaitu mereka yang dipilih karena kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat apalagi bila dalam proses kampanye.⁶⁰

C. Konsep Ideal Sistem Pemilihan Anggota DPD dalam Amandemen UUD 1945 Kelima yang dapat memperkuat Kelembagaan DPD

Penulis dalam sub bab ini akan memberikan Konsep Ideal Sistem Pemilihan Anggota DPD dalam Amandemen UUD 1945 Kelima yang dapat memperkuat Kelembagaan DPD. Dalam Negara Demokrasi, format keterwakilan rakyat yang ideal dalam sebuah Negara menjadi sesuatu yang sangat penting. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan konsekuensi logis dari sistem demokrasi.⁶¹ Konsep ideal sendiri menurut

59 Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, (Yogyakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 258-259.

60 *Ibid.*, 259-260.

61 Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintas Sejarah dan Sistemnya*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 1.

Soetanto Soephiady, erat kaitannya dengan politik hukum/ *ius constituendum*.⁶² Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk (hukum yang diharapkan/*ius constituendum*). Bernard L. Tanya menyebutkan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang “*apa yang seharusnya*” yang tidak selamanya identik dengan “*apa yang ada*”. Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap “*apa yang ada*” melainkan aktif mencari “*apa yang seharusnya*”. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada “*apa yang ada*” namun harus mencari jalan keluar kepada “*apa yang seharusnya*”.⁶³ Konsep ideal dalam pendekatan ilmu hukum yang dikenal secara umum, sama dengan *ius constituendum* yang berarti hukum yang dicita-citakan atau yang diangan-angankan.⁶⁴

1. Penataan Sistem Pemilu Anggota DPD Berdasarkan Konsep Keadilan Pemilu ke dalam Amandemen UUD 1945 Kelima

Ditinjau dari aspek demokratisasi, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)⁶⁵ merupakan Negara kepulauan yang bercirikan nusantara, terdiri dari 17.000 pulau besar, dan kecil, didiami ratusan jiwa penduduk yang tergabung ke dalam 19 persekutuan hukum adat.⁶⁶ Di samping itu, penduduk Indonesia terdiri dari berbagai macam suku bangsa, misalnya: Jawa, Melayu, Sunda, Batak, Minang, Sasak, Asmat, dan masih banyak yang lain, yang masing-masing memiliki bahasa ibu, adat istiadat, agama

62 Soetanto Soephiady, *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro*, (Yogyakarta, Kepel Press, 2004), hlm. 25.

63 Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2011), hlm. 3.

64 Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 181.

65 Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dengan tegas menyebut bahwa “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 285.

66 Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, (Jakarta: Pradya Paramita, 1996), hlm. 56.

yang berbeda-beda. Dalam Negara yang bercirikan nusantara seperti ini, terdapat kepentingan yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Oleh karena itu dibutuhkan keterwakilan regional yang cukup kuat sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi, dan kepentingan daerah, wadah pemersatu, dan memperkokoh persatuan antara daerah-daerah dalam NKRI. Filipina sebagai Negara kepulauan juga memilih menggunakan sistem bikameral, yaitu *House of Representatives* (mewakili representasi politik), dan Senat (mewakili representasi provinsi-provinsi).⁶⁷ Ditinjau dari sebaran, dan jumlah penduduk. Semua Negara yang memiliki penduduk besar di dunia, seperti India, Amerika Serikat, Rusia, Kanada, dan lain-lain, kecuali Bangladesh memiliki sistem perwakilan bikameral.⁶⁸ Negara-negara dengan populasi penduduk kurang lebih sepuluh juta jiwa digolongkan Arent Lijphart sebagai Negara berpenduduk besar.⁶⁹ Penduduk Indonesia sampai dengan April 2019 berjumlah 269.000.000 jiwa.⁷⁰ Berada pada empat besar dunia, setelah Cina, India, dan Amerika Serikat.

Penduduk Indonesia memiliki sebaran, dan jumlah yang berbeda antara Jawa, dan luar Jawa, antara Indonesia barat, dan Indonesia Timur. Tingkat sebaran penduduk yang tidak seimbang ini mengakibatkan ketidak seimbangan perolehan kursi DPR antara Jawa, dan luar Jawa, antara Indonesia barat, dan Indonesia timur yang akhirnya selama ini menyebabkan politik nasional terkonsentrasi di Pulau Jawa atau Indonesia bagian barat. Oleh karena itu, untuk menyeimbangkan kursi lembaga perwakilan di masa mendatang dan memperkuat posisi tawar DPD dalam forum MPR maka perlu penambahan anggota DPD yang saat ini empat orang di setiap provinsi menjadi satu

67 Edy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia, dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Imagine Press, dan Nusamedia, 2007), hlm. 250-251.

68 Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 192.

69 Arent Lijphart, *Democracies, Patern of Majoritarian, and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1984), p. 93.

70 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/29/jumlah-penduduk-indonesia-269-juta-jiwa-terbesar-keempat-dunia>, diakses Tanggal 29 Juni 2019, Pukul 23.48 WIB.

orang di setiap kabupaten/kota yang ada di Indonesia.⁷¹ Pada saat ini (Tahun 2018), di Indonesia terdapat 514 kabupaten/kota,⁷² jumlah anggota DPR periode 2014-2019 ada 560 orang, dan untuk periode 2019-2024 ada 575 orang (setengahnya dari pulau Jawa⁷³), sedangkan Anggota DPD hanya berjumlah 132 orang dari 33 provinsi (dengan rincian empat orang setiap provinsi). Hal ini disebabkan ketentuan Pasal 22C Ayat (2) UUD 1945 membatasi jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Konsekuensi logis dari ketidakseimbangan jumlah anggota DPD dengan DPR, jika DPR dan DPD melakukan sidang bersama dalam forum MPR, DPR dapat saja mengabaikan suara, dan kehadiran DPD karena anggota MPR yang berasal dari DPR sudah mayoritas di MPR. Oleh karena itu mengutip Dahlan Thaib, jika satu orang anggota DPD mewakili satu kabupaten/kota maka dengan sendirinya akan tercipta keseimbangan jumlah kursi DPR dan DPD (575-514), dan akan tercipta keseimbangan antara kursi parlemen dan keadilan yang ada di Pulau Jawa, dan Luar Jawa sehingga DPR tidak dapat mengabaikan suara DPD di forum MPR.⁷⁴ Akan tetapi gagasan ini hanya akan bisa diimplementasikan dengan terlebih dahulu melakukan amandemen UUD 1945 yang kelima (perubahan konstitusi melalui prosedur formal)⁷⁵ yang tentu dengan kuantitas anggota DPD saat ini sulit merealisasikan gagasan tersebut.

Untuk itu penulis menawarkan solusi alternatif, yaitu dengan revisi UU Pemilu dengan memaksimalkan jumlah anggota DPD yang ada saat ini. Saat ini jumlah anggota DPD

71 Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Tanggal 4 Mei 2002, hlm. 19.

72 https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Indonesia, diakses Tanggal 9 September 2018, Pukul 10.06 WIB.

73 Abd. Rahman, *Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan Indonesia*, (Surabaya: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2007), hlm. 75.

74 Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral*, *Op.Cit.*, hlm. 19.

75 Perubahan Konstitusi dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu: melalui prosedur formal, dan prosedur informal. Lihat Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 29.

itu ada 132 orang dari 33 provinsi (dengan rincian empat orang setiap provinsi). Jumlah anggota DPD empat orang setiap provinsi merupakan norma yang pengaturannya ada di Pasal 196 UU Pemilu. Penulis menilai jikalau DPR, dan Presiden mau merevisi Pasal 196 UU Pemilu dengan memaksimalkan frasa “jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR” mungkin DPD akan bisa berbuat lebih di parlemen. Untuk itu memaksimalkan frasa Pasal 22C Ayat (2) UUD 1945, yaitu dengan menambah jumlah anggota DPD Yang saat ini ada 132 orang menjadi 191 orang, dan tidak membagi rata sama anggota DPD setiap provinsinya sepertinya yang diatur dalam Pasal 196 UU Pemilu tanpa mempertimbangkan luas wilayah provinsi dan kepadatan penduduk di setiap provinsi tentu tidak mencerminkan keadilan dalam Pemilu. Waktu dan biaya akan lebih tersita habis dengan daerah yang luas akan tetapi jumlah penduduknya banyak. Sebaliknya akan lebih menguntungkan bagi calon yang memperoleh dengan daerah yang tidak luas dengan jumlah penduduk sedikit. Rumusan Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 jelas menunjukkan pendekatan politik, dan bukan pendekatan hukum karena bisa saja jumlah anggota DPD akan bertambah atau berkurang setiap perodesasinya dengan frasa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, mengingat pembentuk UU dalam konteks Pasal 20 UUD 1945 adalah DPR bersama Presiden.⁷⁶

2. Mengadopsi Putusan MK No. No.10/PUU-VI/2008,⁷⁷ dan Putusan MK No.30/PUU-XVI/2018⁷⁸ ke dalam Amandemen UUD 1945 Kelimadan UU Pemilu

Yang *pertama*, Di dalam UU Pemilu, syarat domisili harus berdomisili di daerah (Provinsi) bersangkutan tidak ada sehingga seorang kandidat tidak lagi harus berdomisili atau

⁷⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 187.

⁷⁷ Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Terhadap UUD 1945.

⁷⁸ Perihal Pengujian Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terhadap UUD 1945.

pernah berdomisili di provinsi tempat kandidat mencalonkan diri. Tidak dimuatnya syarat domisili ini telah mengingkari Putusan MK No.10/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa syarat “*domisili di provinsi*” untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat sebagai rumusan norma yang eksplisit dalam UU Pemilu atau masuk sebagai materi muatan dalam Amandemen UUD 1945 Kelima.

Yang **kedua**, Dalam kaitannya dengan kandidat anggota DPD yang berangkat dari jalur perseorangan di atas, awalnya masih memunculkan perdebatan wacana tentang apakah yang dimaksud perseorangan hanya menyangkut kepesertaannya saja dimana partai politik tidak boleh menjadi peserta, ataukah perseorangan diartikan lebih luas lagi dimana kandidat perseorangan yang hendak menjadi peserta Pemilu anggota DPD tidak boleh menjadi partisan, anggota atau pengurus partai politik. Perdebatan ini selesai ketika Putusan MK No.30/PUU-XVI/2018 memberikan persyaratan bahwa kandidat anggota DPD tidak boleh sebagai pengurus partai politik. Persyaratan anggota DPD tidak boleh menjadi pengurus atau berasal dari pengurus partai politik mencegah terjadinya distorsi politik. Distorsi yang dimaksud adalah berupa lahirnya perwakilan ganda atau *double representation* partai politik dalam pengambilan keputusan. Ini termasuk juga adalah dalam keputusan politik penting seperti perubahan UUD. MK menyebutkan, pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “MPR terdiri atas anggota DPR, dan DPD”. Adapun pasal 3 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD”. Dengan demikian, jika anggota DPD dimungkinkan berasal dari pengurus parpol, berarti akan terjadi perwakilan ganda dalam keanggotaan MPR, di mana partai politik yang sudah terwakili dalam keanggotaan DPR juga terwakili dalam keanggotaan DPD. Hal ini, menurut MK, secara tidak langsung telah mengubah *design* ketatanegaraan terkait keanggotaan MPR yang hendak diwujudkan dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945, MPR adalah wujud perwakilan politik dan perwakilan wilayah.

Tidak ada ketentuan yang mewajibkan konstitusi, dan undang-undang organik harus sesuai dan sejalan dengan Putusan MK. Akan tetapi, karena tujuan MK dibentuk agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya⁷⁹ sebagai perwujudan ide Negara hukum dan demokrasi.⁸⁰ Karena itu Mahkamah Konstitusi disebut sebagai *the guardian of the constitution* dan juga *the sole interpreter of the constitution*.⁸¹ Oleh karena itu, menurut Penulis DPR dan Presiden dalam membuat UU wajib mengakomodir Putusan MK, mengingat Mahkamah Konstitusi jika melakukan *judicial review* sering mengacu pada *original intent* konstitusi dan sering juga membatalkan undang-undang yang semangatnya bertentangan dengan *original intent* konstitusi. Menurut Aidul Fitriadi dan Azhari, pasca MK membacakan Putusan siapapun wajib tunduk pada Putusan MK karena mematuhi, dan melaksanakan Putusan MK merupakan perwujudan Konstitusionalisme jadi DPR, dan Presiden wajib mempertimbangkan Putusan MK dalam pembentukan UU.⁸²

Penulis menilai jika Putusan MK No.10/PUU-VI/2008, dan Putusan MK No.30/PUU-XVI/2018 akan menciptakan keadilan Pemilu. Menurut Khairul Fahmi, keadilan pemilu akan berwujud dalam suatu aturan atau kebijakan yang diterapkan menurut prinsip-prinsip keadilan sebagai *fairness* yang juga bersesuaian dengan prinsip keadilan sosial yang terkandung

79 Leli Tibaka, *Gagasan Pemberian Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Kepada Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Perlindungan Hak Konstitusional dan Hak Asasi Manusia*, dalam Eko Riyadi (Ed), *To Promote: Membaca Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2012), hlm. 76.

80 Purwadi, *Pendekar Konstitusi Jimly Asshiddiqie: Satria Bijak dan Bestari dari Bumi Sriwijaya*, (Yogyakarta: Hanan Pustaka, 2006), hlm. 143.

81 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009), hlm. 341.

82 Hasil wawancara Penulis dengan Dosen Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta, Dr. Aidul Fitriadi dan Azhari, S.H, M.Hum (sekarang sudah menjadi Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta), di Auditorium Kahar Muzakki, Kampus Universitas Islam Indonesia, Jl. Kaliurang, km.14,5, Sleman, Yogyakarta, Hari Senin, Tanggal 15 April 2013, Pukul 11:30 WIB.

dalam sila kelima Pancasila. Sesuai hal itu, keadilan pemilu dapat dirumuskan sebagai pelaksanaan pemilu yang tunduk pada aturan-aturan (termasuk pembatasan-pembatasan) hukum pemilu yang adil dan memberi ruang kebebasan dan kesetaraan antar warga negara dalam suatu sistem demokrasi yang menguntungkan semua warga negara. Keadilan pemilu adalah mekanisme bagaimana menciptakan sebuah aturan main yang adil dan berkepastian hukum, melainkan juga dapat dijadikan sebagai alat untuk menjaga suara rakyat. Dengan demikian, keadilan pemilu mencakup semua aspek yang mempengaruhi bagaimana pemilu sebagai sebuah kontestasi berjalan secara bebas dan setara.⁸³

3. Meningkatkan Peran KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan KPUD Untuk Memperkuat Sistem Pemilihan anggota DPD

Menurut Penulis ada beberapa hal yang harus dilakukan KPU dan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) agar Sistem Pemilu anggota DPD menghasilkan calon yang berkualitas di pemilu tahun 2019, dan yang akan datang, yaitu sebagai berikut: *Pertama*, proses penjaringan bursa para calon anggota DPD, KPU, dan KPUD wajib terjun ke daerah pelosok bahkan sampai ke desa-desa agar para calon yang potensial kualitasnya baik dari tokoh agama dan tokoh masyarakat dapat dijarah. *Kedua*, Penambahan aturan yang lebih teknis dapat dikeluarkan dalam bentuk PKPU agar celah-celah hukum yang masih multi tafsir dapat terminimalisir. Aturan yang lebih teknis tersebut dapat berupa pertimbangan luas wilayah, karena belum ada aturan yang detail dan jelas. *Ketiga*, perlu adanya *fit and proper test* oleh KPU dan KPUD agar kualitas para calon anggota DPD dapat terlihat dan benar-benar dapat mewakili aspirasi daerahnya masing-masing. Selama pendaftaran tidak harus dalam pengumpulan berkas administrasi saja, akan tetapi mekanisme *fit and proper test* dapat dimasukkan dalam materi rangkaian pendaftaran calon

83 Khairul Fahmi, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, *Op.Cit.*, hlm. 183-184.

anggota DPD.

Keempat, membuat PKPU yang mengatur larangan mantan narapidana kasus korupsi, narkoba, dan kejahatan seksual terhadap anak mencalonkan diri sebagai anggota DPD. PKPU ini bisa menjadi terobosan hukum luar biasa yang bertujuan juga untuk menjaga integritas hasil pemilu, dan bisa membantu proses seleksi para caleg yang berlaga di Pemilu anggota DPD. Sebab, Pemilu menentukan tata kelola pemerintahan yang akan datang. Hal ini sejalan dengan pendapat dari Titi Anggraini yang menyatakan:⁸⁴

Pemilu tidak hanya harus berintegritas prosesnya, tetapi juga hasilnya. Hasil pemilu harus berkontribusi bagi tata kelola pemerintahan yang baik dan antikorupsi dan bebas korupsi. PKPU ini merupakan salah satu langkah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Sebab aturan ini sekaligus filter caleg atau pemimpin yang bermasalah.

KPU tidak boleh membiarkan pemilih memilih calon anggota DPD yang bermasalah atau berpotensi bermasalah, KPU wajib memunculkan calon anggota DPD yang terbaik dari sisi rekam jejak maupun kualitas individu. Sebenarnya KPU, sudah mengeluarkan Peraturan KPU (PKPU) No.20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Akan tetapi, aturan ini hanya melarang calon anggota legislatif dari DPR DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, sedangkan calon anggota DPD alfa pengaturannya dalam PKPU ini.

Untuk Bawaslu yang bisa dilakukan adalah mengawasi dengan lebih ketat calon anggota legislatif DPD benar-benar memenuhi syarat peraturan-perundangan tentang Pemilu. Contohnya: UU Pemilu mengatur yang dapat menjadi peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan yang harus memenuhi syarat sesuai bunyi dalam Pasal 182 huruf k

⁸⁴ https://news.detik.com/berita/d-4039378/aturan-eks-koruptor-dilarang-nyaleg-dinilai-terobosan-hebat-kpu?_ga=2.24082106.1018684267.1536713232-954649336.1511377570, diakses Tanggal 12 September 2018, Pukul 08.20 WIB.

tentang meninggalkan profesi lama untuk dapat fokus menjadi caleg DPD. Tidak ada jaminan bahwa bagi para calon yang telah mendaftar akan benar-benar meninggalkan profesi lama. Alibi dan pemalsuan data kerap terjadi selama proses pendaftaran. Apalagi jika para calon tersebut telah ditanggung oleh kepentingan dari kelompok atau pun partai politik. Dalam etika politik mungkin sah-sah saja, akan tetapi jika dalam perspektif etika demokrasi hal tersebut tidak dibenarkan. Untuk itu peran Bawaslu yang dibentuk sebagai penyelenggara pemilu di bidang pengawasan penyelenggara, dan peserta pemilu harus lebih tegas, dan bila ditemukan caleg yang melanggar aturan ini bisa menegur, memberi sanksi sampai mendiskualifikasi caleg DPD tersebut.

BAB III PENUTUP

- A. Sistem pemilu Anggota DPD yang dianut dalam Pasal 22C Ayat (1) dan (2) UUD 1945, Pembuat UUD 1945 adalah Sistem Distrik Wakil Banyak.
- B. Pengaturan Sistem Pemilu Anggota DPD dalam UU Pemilu: DPD adalah lembaga perwakilan yang mewakili rakyat provinsi. Setiap provinsi diwakili oleh empat orang. Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun, dan dimungkinkan diganti melalui mekanisme penggantian antar waktu (PAW). Sistem pencalonan anggota DPD yaitu bersifat perseorangan. Hal ini dilakukan agar anggota DPD memiliki tanggung jawab besar kepada daerah.
- C. Konsep Ideal Sistem Pemilihan Anggota DPD dalam Amandemen UUD 1945 Kelima yang dapat memperkuat Kelembagaan DPD, yaitu: **pertama**, untuk menyeimbangkan kursi lembaga perwakilan di masa mendatang dan memperkuat posisi tawar DPD dalam forum MPR maka perlu penambahan anggota DPD yang saat ini empat orang di setiap provinsi menjadi satu orang di setiap kabupaten/kota yang ada di Indonesia. jika satu orang anggota DPD mewakili satu kabupaten/kota maka dengan sendirinya akan tercipta keseimbangan jumlah kursi DPR dan DPD (575-514), dan akan tercipta keseimbangan antara kursi parlemen dan keadilan yang ada di Pulau Jawa, dan Luar Jawa sehingga DPR tidak dapat mengabaikan suara DPD di forum MPR. **Kedua**, Mengadopsi Putusan MK No. No.10/PUU-VI/2008, dan Putusan MK No.30/PUU-XVI/2018 ke dalam dalam Amandemen UUD 1945 Kelimadan UU Pemilu Untuk Memperkuat Sistem Pemilu Anggota DPD, dan Menciptakan Keadilan Pemilu. **Ketiga**, Meningkatkan Peran KPU, Badan Pengawas Pemilu, dan KPUD Untuk Memperkuat Sistem Pemilu anggota DPD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi, Membangun Demokrasi: Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Abdul Mukhtie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayu Media Publishing, 2005.
- Artidjo Alkostar, *Negara Ini Tanpa Hukum: Catatan Pengacara Jalanan*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2000.
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2003.
- Boboy, Max, *DPR dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 2000.
- Denny Indrayana, *NegaraAntara Ada dan Tiada “Reformasi Hukum Ketatanegaraan”*, Jakarta: Kompas, 2008.

- Edy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia, dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Bandung: Imagine Press, dan Nusamedia, 2007.
- Eep Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*, Bandung: Mizan, 2000.
- Eko Riyadi (Ed), *To Promote: Membaca Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2012.
- Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Hamilton, Alexander, James Madison, dan John Jay, *The Federalist Papers*, United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- _____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009.
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004, dan Konsolidasi Demokrasi*,

Semarang: LPZI Press, 2003.

Kansil, C.S.T., dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Lijphart, Arent, *Democracies, Patern of Majoritarian, and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

_____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Surabaya: Pustaka Eurika, 2006.

Purwadi, *Pendekar Konstitusi Jimly Asshiddiqie: Satria Bijak dan Bestari dari Bumi Sriwijaya*, Yogyakarta: Hanan Pustaka, 2006.

Ramdlon Naning, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1982.

- Reni Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Rumidan Rabi'ah, *Lebih Dekat dengan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980.
- Sekretariat Jenderal DPD RI, *Bikameral Bukan Federal*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI, 2005.
- Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: Pradya Paramita, 1996.
- Soetanto Soephiady, *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro*, Yogyakarta, Kepel Press, 2004.
- Syamsuddin Haris, *et.al, Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Tanya, Bernard L., *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: GENTA Publishing, 2011.
- Tim Kompas, *Lembaga Swadaya Masyarakat: Menyuarakan Nurani Menggapai Kesetaraan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004.
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008.

Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003.

DISERTASI / JURNAL / PIDATO

Abd. Rahman, *Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan Indonesia*, Surabaya: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2007.

Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Tanggal 4 Mei 2002.

Khairul Fahmi, *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Vol.4, No.2, Tahun 2016.

Marita Ahdiyana, *Pemilu Sebagai Wahana Pendidikan Politik*, Pidato Ilmiah disampaikan Dalam Rangka Dies Natalis XXX STIA-AAN, Yogyakarta, Tanggal 13 Juni 2009.

Mastur, *Rekonstruksi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Berbasis Penguatan Sistem Bikameral*, Surakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret, 2017.

Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 1993.

Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Yogyakarta: Disertasi Doktor Ilmu

Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____, Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia 2003 No.37.

_____, Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia 2008 No.51.

_____, Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia 2012 No.117.

_____, Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia 2017 No.100.

_____, Putusan MK No.No.10/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Terhadap UUD 1945.

_____, Putusan MK No.30/PUU-XVI/2018 Perihal Pengujian Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terhadap UUD 1945.

_____, Peraturan KPU No.7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, Berita Negara Republik Indonesia 2017 No.1225.

_____, Peraturan KPU No.20 Tahun 2018 Tentang

Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, Berita Negara Republik Indonesia 2018 No.834.

HASIL WAWANCARA

Hasil Wawancara Penulis dengan Komisioner KPU 2012-2017, Drs. Hadar Navis Gumay., M.A., di Hotel Saphir, Yogyakarta, Tanggal 13 April 2013, Hari Sabtu, Pukul 12:00 WIB.

Hasil wawancara Penulis dengan Dosen Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta, Dr. Aidul Fitriadi Azhari, S.H, M.Hum (sekarang sudah menjadi Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta), di Auditorium Kahar Mudzakkir, Kampus Universitas Islam Indonesia, Jl. Kaliurang, km.14,5, Sleman, Yogyakarta, Hari Senin, Tanggal 15 April 2013, Pukul 11:30 WIB.

Hasil wawancara Penulis dengan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 8 Desember 2013, Pukul 16.00 WIB.

Hasil Wawancara Penulis dengan Anggota MPR 1999-2004, dan Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013-2015, Dr. H. Hamdan Zoelva., S.H., M.H., di Gedung Nusantara IV MPR, Jakarta, Tanggal 18 Agustus 2018, Pukul 13:20 WIB saat Penulis mengikuti Seminar Hari Konstitusi dengan Tema: “Memperkuat Status Hukum TAP MPR”.

INTERNET

https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Indonesia, diakses Tanggal 9 September 2018, Pukul

10.06 WIB.

<https://nasional.kompas.com/read/2018/02/28/08350381/ini-tahapan-dan-jadwal-lengkap-pemilu-2019>, diakses Tanggal 9 September 2018, Pukul 11.27 WIB.

<http://kab-bandung.kpu.go.id/index.php/berita/69-persyaratan-jadwal-dan-formulir-pendaftaran-calon-anggota-dewan-perwakilan-daerah-dpd-ri>, diakses Tanggal 9 September 2018, Pukul 11.28 WIB.

<http://www.dpd.go.id/artikel-131-perolehan-suara-anggota-dpd-ri-terpilih-periode-20142019>, diakses Tanggal 9 September 2018, Pukul 12.10 WIB.

https://news.detik.com/berita/d-4039378/aturan-eks-koruptor-dilarang-nyaleg-dinilai-terobosan-hebat-kpu?_ga=2.24082106.1018684267.1536713232-954649336.1511377570, diakses Tanggal 12 September 2018, Pukul 08.20 WIB.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/29/jumlah-penduduk-indonesia-269-juta-jiwa-terbesar-keempat-dunia>, diakses Tanggal 29 Juni 2019, Pukul 23.48 WIB.

Biodata Singkat Penulis

Putra Perdana Ahmad Saifulloh, S.H., M.H, lahir di Jakarta pada Tanggal 12 Januari 1989, menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Nasional, Jakarta (2007-2011). Pendidikan S2 diselesaikan di Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia dengan bidang konsentrasi utama Hukum Tata Negara (2012-2013). Penulis dapat dihubungi melalui e-mail; putrappas@gmail.com, dan HP: 0812.8117.1742.

Siti Hatikasari, S.H., M.H, kelahiran Palembang, 9 Desember 1991. Menyelesaikan Strata 1 di Fakultas Hukum Universitas

Bengkulu (2011-2015) dan Strata 2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2016-2018), dan saat ini menjadi Tenaga Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Kontak : sitihatikasari@gmail.com.

REFORMULASI KONSEP IDEAL SISTEM KETATANGERAAN INDONESIA MELALUI AMANDEMEN KE-V UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh :

Nia Agustina Dan Sumber Nurul Hikmah

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pancasila adalah dasar negara atau pokok kaidah fundamental Negara “*staatsfundamentalnorm*” yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, dan sekaligus cita hukum (*rechtssidee*) Negara Indonesia karena bersumber pada pandangan dan falsafah hidup yang mendalam, dimana tersimpul ciri khas, sifat, dan karakter luhur bangsa Indonesia.¹ Istilah *staatsfundamentalnorm* dipopulerkan oleh **Hans Nawiasky** dalam *theorie von stufenbau der rechtsordnung*. Dalam teori yang merupakan pengembangan dari teori **Hans Kelsen** tentang Jenjang Norma (*stufentheorie*)² ini, susunan norma terdiri dari:

1. Norma fundamental (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang dasar formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom

1 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2005, hal.33

2 Jimly Asshiddiqie, “*Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*”, https://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc, diakses pada tanggal 29 Mei 2019, pukul 15.45 WIB.

(*verodnung en autonome satzung*).

Jika berpedoman pada teori **Hans Nawiasky** tersebut, maka Pancasila menduduki posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pemikiran utama dari teori ini berangkat dari keyakinan tentang adanya tata hukum sebagai suatu sistem norma yang terbebas dari unsur manapun.³ Dalam hal ini, *staatsfundamentalnorm* adalah syarat bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara dan merupakan landasan atau dasar dari semua pengembangan hukum baik secara teoritik maupun praktikal yang ada di Indonesia.⁴ Nilai-nilai Pancasila inilah yang kembali dijabarkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) beserta pasal-pasal-pasal yang juga menjadi acuan bagi cita-cita, dasar-dasar, maupun prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Pancasila yang mempunyai lima nilai-nilai dasar luhur yakni ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan yang saling berkaitan satu dengan lainnya dan menjadi dasar negara untuk senantiasa menerangi dan mengarahkan setiap bentuk aktivitas pengembangan sistem hukum yang terus berproses untuk mendekati cita hukum sekaligus menjadi dasar untuk mencapai tujuan nasional Negara Indonesia.

Seiring dengan dinamisnya praktik sistem ketatanegaraan tentu konstitusi harus dapat menyesuaikan dengan kondisi saat ini dan masa depan. Oleh karenanya perubahan konstitusi dipandang tidak cukup hanya dengan perubahan yang parsial, namun hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan yang lebih komprehensif dan berorientasi masa depan. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang telah dilaksanakan empat kali dalam periode 1999-2002 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tersebut mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan

3 Hans Kelsen, 1944, *General Theory Law and State*, New York: Rusell and Rusell, hlm. 112.

4 H. Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, hlm. 542.

Indonesia. Namun, bukan berarti konstitusi hasil perubahan tidak memerlukan perbaikan-perbaikan agar sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa. Setelah perubahan pertama hingga keempat dilakukan, perubahan tetap perlu diteruskan untuk menyempurnakan hukum dasar bernegara. Perubahan kelima dilakukan agar UUD 1945 terus menjadi *living and working constitution*.

Menurut **Thomas Jefferson**, hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, sejalan dengan berubahnya situasi dan kondisi, maka lembaga-lembaga negara pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.⁵ **Sri Soemantri**⁶ mengemukakan bahwa makna penting yang terkandung dari suatu konstitusi adalah keinginan bagaimana kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, yang terlihat pada susunan dan sistem ketatanegaraannya. Melihat bahwa pada saat ini kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, maka segala bentuk pembangunan nasional yang dilakukan oleh pemerintah haruslah senantiasa mengedepankan kepentingan rakyat Indonesia guna mewujudkan kesejahteraan sosial.

Jika dicermati lebih dalam, dapat dikatakan bahwa *founding fathers* menginginkan Negara Indonesia berdiri menjadi sebuah negara kesejahteraan yang dapat memberikan perlindungan bagi setiap warga negaranya. Hal ini terbukti dengan digunakannya istilah “adil dan makmur” yang tertuang dalam alinea kedua pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan untuk mewujudkan sebuah negara kesejahteraan tersebut haruslah dilandasi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sesuai. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem

5 Jeffrey Reiman, 1988, ‘*The Constitution, Rights, and the Conditions of Legitimacy*’ dalam Alan S Rosenbaum (ed), *Constitutionalism: the Philosophical Dimension*, hlm. 127.

6 Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, hlm. 59.

ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan sebuah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik berbagai negara di dunia yang menjadikan Undang-Undang Dasar hanya sebagai konstitusi politik, disamping juga berisi dasar-dasar pikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial.⁷ Ketiga fungsi utama UUD 1945 tersebut, merangkum secara keseluruhan fungsi-fungsi yang biasa diemban sebuah konstitusi, karena tidak jarang, konstitusi hanya difungsikan secara politik saja. Fungsinya sebagai pengendali, pembaharu dan perekayasa, UUD 1945 sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia telah mewarnai kehidupan nasional Bangsa Indonesia lewat kebijakan pembangunan hukum yang diselenggarakan oleh negara. Sehingga dengan demikian UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, telah menjalankan fungsinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sepanjang sejarah ketatanegaraan modern Republik Indonesia sejak periode sebelum perubahan UUD 1945 hingga sesudah perubahan, di Indonesia dikenal 2 (dua) model perencanaan pembangunan nasional yang berdimensi waktu jangka panjang, yakni yang dikenal dengan nama Garis-garis

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 30.

Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Model RPJPN yang dianggap sebagai pengganti GBHN dilaksanakan dalam sistem ketatanegaraan setelah diadakan perubahan terhadap UUD 1945 pada tahun 1999 hingga 2002, dalam 4 (empat) kali perubahan. Model perencanaan pembangunan nasional sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, baik GBHN maupun RPJPN, memuat materi-materi pembangunan di segala bidang kehidupan nasional, termasuk di dalamnya pembangunan nasional di bidang hukum.

Pembangunan hukum di setiap era pemerintahan nasional dari Orde Lama, Orde Baru dan era Reformasi, arah kebijakannya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari tuntutan kondisi nasional yang ada. Pada era dimana sistem pemerintahan yang terlampau sentralistik dan cenderung otoriter, arah kebijakan hukumnya tentu akan berbeda dengan era dimana sistem pemerintahan yang mengedepankan kehidupan demokrasi secara maksimal dalam paradigma desentralisasi.⁸ Hal ini sebagaimana yang terjadi dalam sejarah pemerintahan di Indonesia, dimana telah terjadi pergeseran paradigma kekuasaan dari kecenderungan sistem totaliter di era Orde Baru ke arah pelaksanaan sistem demokrasi lebih nyata di era Reformasi.

Model RPJPN yang dianggap sebagai pengganti GBHN dan dilaksanakan dalam sistem pemerintahan sampai saat ini merupakan sebuah konsep haluan atau arah pembangunan yang berbeda dalam wujudnya apabila dikatakan sebagai sebuah Haluan Negara. Dalam RPJPN seperti halnya GBHN telah menjelaskan secara sistematis mengenai arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang atau 20 tahun mendatang yang terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) untuk lima tahun dan Rencana Kerja Pertahun (RKP) untuk jangka waktu satu tahun.

8 Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education-PuKap Indonesia, hlm. 20.

Dengan adanya RPJPN sebagai pengganti GBHN sebenarnya telah menjawab anggapan bahwa kekacauan dan ketiadaan haluan dalam pembangunan Indonesia. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan dari RPJPN tidaklah se-efektif GBHN. Hal tersebut dilatarbelakangi karena adanya perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Konsep otonomi daerah yang saat ini berlangsung memberikan kekuasaan yang sangat luas kepada daerah dalam mengelola daerahnya, pola pemerintahan yang demikian itulah yang terkadang justru membuat proses pengelolaan di daerah tidak sejalan dengan apa yang telah direncanakan oleh pemerintah pusat. Bahkan kebijakan yang diambil pemerintah daerah seringkali berbenturan dengan pemerintah pusat sehingga terdapat ketidaksinkronan pola pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah Daerah tingkat II yang dipilih secara langsung oleh rakyat terkesan tidak tunduk kepada Pemerintah Pusat. Menurut **Kusmito Gunawan**, kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang tidak dilaporkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Pusat.⁹ Pada tahun 2007, sekitar 1.336 Raperda tentang pajak dan retribusi tidak dilaporkan ke pemerintah pusat (Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan). Ketidaktundukkan Pemerintah Daerah terhadap pusat, hingga tahun 2016 masih terjadi yang ditandai dengan banyaknya Raperda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Sebagai contoh di Jawa Tengah, sebanyak 122 Peraturan Daerah (Perda) yang dinilai pusat bermasalah, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁰

Berkaitan dengan hal tersebut, seharusnya praktek otonomi daerah selalu dalam pengertian sebagai mekanisme untuk memudahkan pengelolaan kekuasaan negara

9 Kusmito Gunawan, *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan*, 23 Oktober 2007, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomi-kebablasan>, diakses pada tanggal 14 Juni 2019, pukul. 22.59 WIB.

10 Semarangpedia.com, *122 Perda Bermasalah di Jateng Dibatalkan Mendagri*, 22 Juni 2016, <http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jateng-dibatalkanmendagri/>, diakses pada tanggal 14 Juni 2019 pukul. 23.08 WIB.

sehingga tidak dapat dibenarkan apabila Pemerintahan Daerah mengesampingkan kekuasaan Pemerintahan Pusat. Sebagai negara kesatuan seharusnya secara operasional implementasi sistem perencanaan pembangunan melalui otonomi daerah senantiasa berkaitan dengan konsekuensi-konsekuensi yang selaras antara pusat dengan daerah.

Oleh karena itulah urgensi akan adanya suatu kaidah penuntun yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu sangat dibutuhkan guna mewujudkan kesinambungan pembangunan nasional. Mengingat bahwa pembentukan arah pembangunan nasional saat ini diamanatkan oleh konstitusi kepada Presiden yang memiliki kekuasaan lebih dalam menentukan arah pembangunan dengan disesuaikan visi dan misinya dalam sebuah program-program termasuk program partai yang nantinya akan menjadi garis-garis besar.¹¹ Konsekuensi tersebut mempengaruhi arah pembangunan yang tidak konsisten dengan periode kepemimpinan setiap Presiden yang diikuti pergantian haluan dan arah pembangunannya. Dengan demikian kedudukan sebuah haluan negara sebagai pedoman perencanaan pembangunan harus terjaga secara konsisten, relevan dan sama antara nilai, kaidah dan norma-norma fundamental yang ada dalam UUD 1945 dengan formulasi kebijakan yang dibuat oleh sebuah kewenangan negara dalam format yuridis, dimana kebijakan itu harus tunduk pada ketentuan yang lebih tinggi dari kedudukannya.¹²

Hal ini perlu dipertegas meskipun secara nasional sudah ada Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-

11 Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 443.

12 Syafrudin Muhtamar, Adulah Razak dan M.Yunus Wahid, *Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN)*, Makasar: Universitas Hasanuddin, hlm. 5.

Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sebagai arah pembangunan dan bentuk haluan Negara Indonesia. Namun makna haluan negara menjadi sebuah pertimbangan penting untuk memberikan kewenangan kepada lembaga pembentuk agar dapat diimbangi dengan kedudukannya dalam menjadikan haluan negara sebagai bahan acuan wajib dalam arah pembangunan nasional, proses penyelenggaraan negara, pemerintah, dan pola hubungan lembaga negara. Selain itu keberadaan lembaga negara harus pula dilihat sebagai satu kesatuan organisasi penyelenggaraan negara dengan kedudukan, wewenang, dan tugas masing-masing. Pada umumnya penataan lembaga negara didasarkan pada asumsi bahwa kekuasaan negara tidak boleh terpusat pada satu lembaga negara. Asumsi tersebut merupakan antitesis dari praktik bernegara di masa lalu, ketika kekuasaan negara terpusat dan melahirkan penyalahgunaan kekuasaan yang bertentangan dengan tujuan negara. Oleh karena itu, kekuasaan negara dibagi menjadi beberapa cabang yang dipegang oleh lembaga negara yang berbeda-beda. Dalam perkembangannya, satu lembaga negara juga tidak sepenuhnya memiliki satu cabang kekuasaan, karena ia harus diawasi dan diimbangi oleh lembaga lain. Inilah prinsip *separation of powers* yang dijalankan bersamaan dengan prinsip *cheks and balances*.

Berkaca dari berbagai permasalahan dan kelemahan yang ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka perlu adanya inisiasi perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan yang dilakukan tidak dimaksudkan untuk mengganti sama sekali UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi merupakan suatu prosedur penyempurnaan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan lebih merupakan melengkapi rincian yang dijadikan lampiran otentik bagi UUD tersebut. Dengan sendirinya perubahan dilakukan pada pasal-pasal maupun memberikan tambahan-tambahan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas dapat diidentifikasi beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas dalam Karya Tulis ini. Permasalahan tersebut antara lain:

1. Bagaimana evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sistem ketatanganan Indonesia dan praktek kehidupan berbangsa dan bernegara serta implementasi dalam peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana konsep ideal reformulasi sistem ketatanganan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditinjau dari pokok-pokok permasalahan yang ada saat ini ?

C. Tujuan Penulisan

Penulisan karya tulis ilmiah ini secara subjektif adalah untuk mengikuti kompetisi Karya Tulis Ilmiah dalam Kegiatan Penulisan Karya Tulis Ilmiah Tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Sedangkan penulisan karya tulis ilmiah ini secara objektif adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis dan Mengevaluasi pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sistem ketatanganan Indonesia dan praktek kehidupan berbangsa dan bernegara serta implementasi dalam peraturan perundang-undangan.
2. Merumuskan dan menerapkan konsep ideal reformulasi sistem ketatanganan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga dengan adanya perubahan tersebut dapat:

1. Memberikan penyempurnaan dari susunan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat memberikan solusi dari berbagai permasalahan khususnya dalam pembangunan nasional, kesinambungan arah haluan negara dan kewenangan MPR dalam ketatanegaraan.
2. Mereformulasi marwah lembaga MPR dalam kewenangannya untuk ikut turut serta dalam menafsirkan konstitusi agar terciptanya bentuk penafsiran yang lebih akurat dan memperjelas makna dalam konstitusi untuk menghindari kesalahan dalam penafsiran pada masyarakat.
3. Mengakomodir bentuk sistem pengawasan terhadap Presiden agar konsisten dan berkomitmen dalam menjalankan haluan negara serta agar tidak terjadi penyimpangan.
4. Memperkuat keberadaan sistem Presidensial dalam melaksanakan pemerintahan dengan memperkuat kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintah dan proses penyederhanaan partai dalam parlemen secara bertahap.
5. Menyempurnakan konsep kekuasaan kehakiman terkait MK dalam melakukan perekrutan hakim yang lebih berintegritas, serta pengawasan lembaga kehakiman yang konsisten.

D. Manfaat Penulisan

Manfaat yang diharapkan dari penulisan karya tulis ilmiah ini diantaranya:

1. Manfaat Teoritis

Penulisan karya tulis ilmiah ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata terhadap ilmu pengetahuan hukum secara umum dan dalam upaya menyampaikan pemikiran atau gagasan perlu untuk dilakukan perubahan

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Manfaat Praktis

Penulisan karya tulis ilmiah ini diharapkan dapat memberi manfaat pada Lembaga Pemerintah, Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan masyarakat luas untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai urgensi dari perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945, di antaranya perlu diciptakannya suatu bentuk haluan negara yang dituangkan dalam bentuk TAP MPR yang disusun secara demokratis dan dirancang secara teknokratis serta dijalankan oleh Presiden yang dijadikan suatu petunjuk, strategi, serta arah pembangunan nasional yang menjunjung tinggi kesejahteraan bangsa dan negara untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasional sehingga keberadaan haluan negara atau arah cita suatu bangsa perlu diberikan kedudukan yang lebih kuat agar dapat bersinergi dengan setiap kebijakan dalam komponen masyarakat dan pemerintah di tingkat pusat maupun di tingkat daerah serta sistem ketatanegaraan yang lebih menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila agar terciptanya pemerintahan yang ideal dalam pelaksanaannya; kemudian perlu diperkuatnya sistem Presidensial sebagai wujud pelaksanaan pemerintahan yang baik demi terciptanya keadaan *check and balance* yang lebih konsisten; selanjutnya perlu adanya penyempurnaan kekuasaan kehakiman dalam hal pengujian secara penuh oleh MK dan sistem perekrutan kehakiman yang lebih ideal serta bentuk pengawasan hakim yang lebih akurat; penataan kembali Sistem Perekonomian Nasional yang berbasis Demokrasi Pancasila. Maka dari itu penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 memiliki kegunaan yang nantinya dapat mengakomodir masalah sistem ketatanegaraan serta kekuasaan pemerintahan yang lebih dinamis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Kajian Teoritis

Suatu penelitian pada dasarnya dilakukan untuk memecahkan suatu masalah. Untuk dapat mengatasi permasalahan tersebut, perlu dilakukan pengkajian atas teori-teori yang berkembang.

1. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum“ Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan supermasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.¹³ Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan bagi hidup antar warga negaranya.¹⁴

Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh **Plato**, ketika ia mengintroduksi konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya, sementara itu dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicous*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, **Plato** mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Dalam bukunya

13 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan ayat), (Jakarta: Sekertaris Jendral MPR RI, 2010), hlm.46 40.

14 Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, 1994, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm.153

Politicous yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, **Plato** menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.¹⁵

Gagasan **Plato** tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, **Aristoteles**, yang menulisnya dalam buku **Politics**. Menurut **Aristoteles**, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu:¹⁶

1. Pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepentingan umum,
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan secara despotik (otoriter).

Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja dan secara filosofis ditegaskan bahwa, cabang-cabang pengetahuan lainnya, politik harus mempertimbangkan bukan hanya yang ideal, tetapi juga berbagai masalah aktual, yaitu konstitusi terbaik yang mana yang dapat dipraktikkan dalam keadaan tertentu: alat-alat apa yang terbaik untuk mempertahankan konstitusi-konstitusi aktual: yang mana konstitusi rata-rata yang terbaik untuk

15 Budiono Kusumahamidjojo, Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban Yang Adil, (Jakarta: Grasindo, 2004), hlm.36-37 42

16 Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm.2

mayoritas kota: apa perbedaan varietas tipe-tipe konststitusi yang utama, dan khususnya demokrasi dan oligarki. Politik juga harus mempertimbangkan bukan hanya konststitusi-konstitusi, tetapi juga hukum hukum, dan hubungan yang tepat antara hukum-hukum dengan konststitusi-konstitusi.¹⁷

Lahirnya konsep negara hukum yang dikemukakan oleh **F.J. Stahl** adalah konsep pemikiran negara hukum Eropa Kontinental atau yang dipraktekkan di negara-negara Eropa Kontinental (*Civil Law*). Adapun konsep pemikiran negara hukum yang berkembang di negara-negara Anglo-Saxon yang dipelopori oleh **A.V. Decey** dengan prinsip *rule of law*. Konsep negara hukum tersebut memenuhi 3 (tiga) unsur utama:¹⁸

1. Supermasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*Absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*Equality before the law*), Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di Negara lain dengan Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam perkembangannya konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:¹⁹

1. Sistem pemerintahan yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan

17 Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, Loc.Cit

18 Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.57-58. 30

19 Op.Cit. hlm. 4.

perundang-undangan;

3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

2. Teori Konstitusi

Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan. Kata konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang bermakna membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.²⁰ Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio* yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya *constituciones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.

Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut **James Bryce** yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of*

20 Wirjono Projodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm.7

the governed, and the relations between the two are adjusted. Suatu konstitusi setidaknya mengatur mengenai berbagai institusi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Dengan demikian secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan. Mengenai peranan konstitusi dalam negara, **C.F Strong** mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi.²¹

Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa konstitusi merupakan aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara. **Louis Henkin** menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut:²²

1. Pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*);
2. Pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
3. Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*);
4. Riview atas konstitusi (*constitutional review*);
5. Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*);

21 Rusma Dwiwana, Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. hlm.3.

22 *Ibid.* hlm.3

6. Pemerintah yang dibatasi oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*);
7. Pengawasan atas kepolisian (*controlling the police*);
8. Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*);
9. Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*)

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:²³

1. Membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud sistem *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.
2. Membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan negara. Dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang-wenang.²⁴ Menurut **K.C. Wheare** mengklasifikasi konstitusi sebagai berikut:²⁵

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*);

23 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Op.Cit, hlm.8

24 Eman Hermawan, Politik Membela Yang Benar Teori Kritik Dan Nalar, sebagaimana dikutip oleh, Rahmat Bagja, Tugas dan Wewenang MPR Sebelum Perubahan UUD 1945, Skripsi, hlm.41

25 Mirza Nasution, Negara dan Konstitusi, USU digital library, dikutip dari, <http://library.usu.ac.id/download/fh/tatanagar-mirza.pdf>

2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*)
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*supreme and not supreme constitution*).
4. Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*)
5. Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parlementer (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*).

3. Perencanaan Pembangunan

Albert Waterson berpendapat bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu cara pandang untuk melihat ke depan dengan membuat berbagai alternative pembangunan untuk mencapai tujuan kedepan dengan terus mengikuti agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan. Secara sederhana dapat dimaknai bahwa perencanaan pembangunan digunakan dalam rangka pencapaian tujuan nasional, sehingga dapat berjalan secara sistematis dan terarah. **Bintoro Tjokromidjojo** juga berpendapat bahwa perencanaan pembangunan merupakan pengarahannya penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber sumber ekonomi) yang terbatas, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan social ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.²⁶

Bagir Manan menyebutkan beberapa manfaat dari sistem perencanaan pembangunan, yaitu: Pertama sebagai cara mewujudkan partisipasi demokratik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang bertalian dengan pembangunan nasional. Kedua sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak. Ketiga sebagai

26 Stepanus Henryk, "*Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan*", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 2, No. 1, Samarinda: Universitas Mulawarman, 2013, hlm. 616.

cara menjaga efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Hal ini sangat perlu dalam keadaan sumber-sumber (*resources*) yang terbatas agar dapat dipergunakan secara efektif dan efisien.²⁷

Bertalian dengan pendapat para ahli diatas, perencanaan pembangunan nasional dapat dimaknai sebagai sebuah bentuk cerminan kehendak rakyat sebagai upaya dalam meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dalam rangka mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis.²⁸ Perencanaan pembangunan nasional juga dijadikan sebagai tonggak dalam acuan mencapai target yang harus dapat dicapai negara dalam kurun waktu tertentu.

Dalam konteksnya yang luas, pembangunan nasional didasarkan pada lima ide pokok, yaitu:²⁹

1. Pembangunan yang mengandung pengertian perubahan dalam arti mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi yang kini ada.
2. Pembangunan merupakan proses pertumbuhan, dimana makna pertumbuhan disini ialah kemampuan suatu negara bangsa untuk terus berkembang baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif.
3. Pembangunan adalah rangkaian usaha yang secara sadar dilakukan. Artinya, keadaan yang didambakan oleh suatu masyarakat serta pertumbuhan yang diharapkan

²⁷ Bagir Manan, "Mewujudkan Masyarakat Madani dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", 2016, hlm.1-2., dalam Susi Dwi Harijanti, "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara", Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 282.

²⁸ C.S.T.Kansil Dan Christine Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Pasar Modal*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm.37.

²⁹ H. Paskah Suzetta, Perencanaan Pembangunan Indonesia, dalam [Http://Ditpolkom.Bappenas.Go.Id/Basedir/Artikel/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20-%20Paskah%20Suzetta%20%2822%20Maret%202007%29](http://Ditpolkom.Bappenas.Go.Id/Basedir/Artikel/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20-%20Paskah%20Suzetta%20%2822%20Maret%202007%29) , diakses pada tanggal 25 Juni 2019 Pukul 13.44 WIB.

akan terus berlangsung.

4. Pembangunan merupakan rangkaian usaha yang dilakukan secara sadar, konotasinya ialah pembangunan itu didasarkan pada suatu rencana yang tersusun secara rapi untuk satu kurun waktu tertentu.
5. Pembangunan bermuara kepada suatu titik akhir tertentu, yang untuk mudahnya dapat dikatakan merupakan cita-cita akhir dari perjuangan dan usaha negara bangsa yang bersangkutan.

Perencanaan pembangunan idealnya dilaksanakan secara sistematis yaitu dilakukan dengan bentuk perencanaan dan pengimplementasian serta evaluasi kinerja secara keseluruhan, mengenai capaian-capaian pembangunan yang merupakan penjabaran secara esensial dari amanat konstitusi. Dengan adanya mekanisme demikian, maka diharapkan akan tercapainya tujuan ideal pembangunan sesuai amanat konstitusi bukan keinginan politis pada segelintir kelompok atau golongan tertentu. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, perlu diciptakan sebuah sistem garis-garis besar daripada haluan negara yang bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (planning system), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat.³⁰ Lebih lanjut **Bagir Manan** juga menjelaskan bahwa salah satu sebab mengapa pelaksanaan kedaulatan rakyat perlu bimbingan tidaklah semata-mata didasarkan atas pertimbangan efektifitas, efisiensi ataupun ketertiban dalam berdemokrasi, melainkan didasarkan pada pertimbangan bahwa rakyat belum memiliki dasar-dasar dan syarat-syarat untuk menjalankan demokrasi sebagai sistem yang kompleks.³¹

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa haluan negara sama dengan kebijakan yang dapat berupa haluan politik baik

30 Susi Dwi Harijanti, Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016, Hlm 18-19

31 Ibid

di bidang ekonomi, kebudayaan dan hukum. Haluan negara secara umum dirumuskan dalam tiga pengertian, yaitu:

1. Haluan negara yang ditetapkan dalam undang-undang dasar, yaitu keseluruhan isi UUD NRI 1945;
2. Haluan negara yang tidak ditentukan dalam undang-undang dasar. Karena naskah UUD NRI 1945 sangat ringkas, maka dibutuhkan haluan Negara yang lebih melengkapai yang ditentukan oleh MPR/S diluar naskah undangundang dasar. Karena itu, seluruh Ketetapan MPR/S adalah juga naskah haluan- haluan negara; dan
3. Haluan negara dalam arti sempit, yaitu GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Melihat pengertian haluan pada poin(a), haluan negara diartikan sebagai seluruh substansi yang tercantum di dalam UUD NRI 1945. Sedangkan poin (b) dan (c) menjelaskan perlu adanya penjelasan dan penyusunan lebih lanjut daripada haluan negara secara lebih jelas karena substansi UUD NRI 1945 hanya mengatur pokok-pokok yang bersifat teknis.Maka penyusunannya perlu diatur lebih lanjut dalam kewenangan MPR dalam menetapkan haluan negara dalam bentuk GBHN. Segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat untuk umum juga berisi haluan-haluan, pedoman dan pegangan normatif yang harus dijadikan acuan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dengan demikian, semua haluan negara, politik, atau kebijakan-kebijakan pemerintahan dan pembangunan dapat dijadikan pegangan yang mengikat untuk umum sepanjang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.Semua materi kebijakan yang dimuat atau dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan itu pada dasarnya merupakan haluan-haluan negara atau kebijakan-kebijakan negara dan pemerintahan di bidangnya masing-masing.³²

32 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2016, hlm. 18.

4. Lembaga Negara

Lembaga atau organ negara secara lebih luas, dapat kita lihat dalam pandangan **Hans Kelsen** mengenai *The Concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. **Hans Kelsen** menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ.*” Semua organ yang menjalankan fungsi-fungsi ‘*law-creating function and law-applying function*’ merupakan organ atau lembaga negara. Berdasarkan pandangan **Hans Kelsen** ini, setiap warga negara yang sedang berada dalam keadaan menjalankan suatu ketentuan undang-undang juga dapat disebut sebagai organ negara dalam arti luas, misalnya ketika warga negara yang bersangkutan sedang melaksanakan hak politiknya untuk memilih dalam pemilihan umum. Yang bersangkutan dianggap sedang menjalankan undang-undang (*law applying function*) dan juga sedang melakukan perbuatan hukum untuk membentuk lembaga perwakilan rakyat (*law creating function*) melalui pemilihan umum yang sedang diikuti. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).³³

Prof Sri Soemantri, menggolongkan semua lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI 1945 sebagai alat perlengkapan negara. Berdasarkan hasil Perubahan UUD NRI 1945, lembaga negara yang dimaksud adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan KY. Pendapat ini didasarkan pemikiran sistem kelembagaan negara berdasarkan hasil Perubahan UUD NRI 1945 dibagi menjadi tiga bidang/fungsi yakni dalam bidang perundang-undangan, berkaitan dengan pengawasandan pengangkatan hakim agung.³⁴ Dalam hubungan antar Lembaga Negara

33 *Ibid*

34 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979, hlm. 49

terdapat tiga fungsi kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. **Prof. Jimly Asshiddiqie**, mengutip pandangan **Baron de Montesquieu** yang menyatakan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.³⁵ Konsepsi yang dikenal dengan trias politica tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan tak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain.³⁶

Bagir Manan menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan, dapat menimbulkan kesewenangwenangan masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Bagaimanapun juga tetap diperlukan suatu mekanisme saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain. Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori-teori modifikasi ajaran pemisahan kekuasaan (*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ. Meskipun prinsip ajaran pemisahan tetap dijalankan dengan organ-organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada prinsip saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Hanya dengan mekanisme

35 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta:

Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. VII.

36 *Ibid*

checks and balances dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang.

B. Tinjauan Umum Mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara sebagai pegangan dalam bernegara dapat berupa hukum dasar tertulis dan tidak tertulis.³⁷ UUD 1945 sebagai dasar hukum tertulis yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan Negara, maka sudah seharusnya sesuai dengan aspirasi tuntutan kehidupan masyarakat Indonesia.

Dilihat dari segi sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, konstitusi atau UUD akan harus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat.³⁸ Oleh karena itu perubahan konstitusi adalah suatu hal yang tidak dapat dihindarkan. **K.C Wheare** menegaskan bahwa konstitusi tatkala dirancang dan ditetapkan cenderung untuk menggambarkan kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan yang dominan saat itu dan merupakan ciri atau karakter masyarakat saat itu.³⁹ Terkait keniscayaan perubahan UUD, **Thomas Jefferson** menegaskan hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-

37 Jimly Asshidiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 29.

38 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2015, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 194

39 Ibid.

sikap serta pendapat-pendapat berubah sejan dengan berubahna situaasi dan kondisi,maka lembaga-lembaga negara ppun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman. ⁴⁰ **James L. Sundsqvist** mencatat bahwa tak lama setelah diberlakukannya konstitusi tertulis pertama di Amerika, **James Madison** menyatakan, “Saya bukanlah salah satu di antara orang-orang kalau memang ada yang berpikir bahwa konstitusi yang baru saja diberlakukan ini adalah sebuah karya tanpa cacat.⁴¹ Dua puluh delapan tahun kemudian, Gubernur **Morris** menulis, “segala yang manusiawi tak mungkin bisa sempurna”.⁴²

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*) yang menggambarkan cita-cita bangsa yang di dalamnya juga terdapat Pernyataan Kemerdekaan. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para *founding fathers* menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam kenyataannya masih ada norma-norma dasar yang harus dituangkan dalam pasal-pasal namun belum dituangkan dalam pasal-pasal.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan semangat menyempurnakan, memperjelas, memperbaiki kesalahan serta mengoreksi substansi daripada UUD NRI Tahun 1945 baik yang menimbulkan multitafsir maupun yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan Bangsa Indonesia. Mengingat UUD NRI Tahun 1945 adalah prestasi dan symbol perjuangan serta kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia sekaligus menjadi hukum dasar tertulis, dalam melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, fraksi-fraksi MPR menetapkan lima prinsip dasar kesepakatan dalam melakukan perubahan, agar perubahan terhadap UUD 1945 mempunyai arah, tujuan

40 Jeffrey Reiman, 1988, “The Constitution, Rights, and the Conditions of Legitimacy” dalam Alan S Rosenbaum (ed), *Constitutionalism: the Philosophical Dimension* 127.

41 James L Sundsqvist, 1986, *Constitutional Reform and Efective Government* 1.

42 Ibid.

dan batasan yang jelas. Kesepakatan dasar inilah yang nantinya akan mencegah kemungkinan melebarnya pembahasan yang berdampak pada terjadinya perubahan tanpa arah. Lima prinsip dasar kesepakatan MPR tersebut, yakni:⁴³

- 1) tidak mengubah pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI);
- 3) mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
- 4) meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan memasukkan hal-hal normatif dalam pembukaan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 5) perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dilakukan dengan cara adendum.

2. Tujuan Perubahan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang dinamis, tidak membatasi diri untuk berkembang, dan bahkan memandang perkembangan sebagai suatu yang niscaya harus terjadi untuk mempertahankan eksistensi. Berkembang memiliki makna yang sangat berbeda dengan meninggalkan jati diri, sebab berkembang berarti proses menuju bentuk yang lebih sempurna atas sesuatu yang sebelumnya sudah ada. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan langkah untuk mengakomodir kebutuhan akan perkembangan bagi Bangsa Indonesia yang hidup dalam bingkai negara hukum. Sedangkan beberapa materi dalam UUD NRI Tahun 1945 yang terdapatnya (secara normatif) tidak dapat dilakukan perubahan, merupakan wujud komitmen Bangsa Indonesia

43 Kapaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi, 2015, Jakarta: Kapaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 4.

untuk mempertahankan jati dirinya. Secara umum, tujuan dari mengamandemen UUD adalah:⁴⁴

1. Mengubah, menambahi, mengurangi, atau memperbarui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya, supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta kondisi pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya.
2. Menjadikan UUD sebagai norma dasar perjuangan demokratisasi bangsa yang terus bergulir untuk mengembalikan paham konstitusionalisme, sehingga jaminan dan perlindungan HAM dapat ditegakkan, anatomi kekuasaan tunduk pada hukum atau tampilnya supremasi hukum, dan terciptanya peradilan yang bebas.
3. Untuk menghindari terjadinya pembaharuan hukum atau reformasi hukum yang tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan peraturan perundang-undangan yang baru sejalan dengan hukum dasarnya, yaitu Konstitusi.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai langkah untuk berkembang tentu memiliki arah dan tujuan. Sebab dalam konteks apapun adalah mustahil membicarakan perkembangan tanpa mengetahui arah dan tujuan yang ingin dicapai. Adapun arah dan tujuan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 ialah:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga kekuasaan yang dijalankan atas mandat rakyat dapat sesuai dengan cita-cita demokrasi bangsa dan cita-cita negara hukum serta optimal dalam mencapai tujuan nasional;
2. Memajukan kesejahteraan umum, mengingat hal itu merupakan salah satu cita-cita luhur Negara Indonesia, maka UUD NRI Tahun 1945 seyogyanya lebih menjamin bahwa kesejahteraan akan dapat terwujud melalui cara yang terukur;

⁴⁴ Surajiyo, "Analisis Format, Substansi dan Yuridis Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Indonusa Esa Unggul*, April 2006, Vol. 03, NO. 02, hlm. 103.

3. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara dengan pembagian kekuasaan secara tegas, sistem *check and balances* yang lebih ketat dan transparan;
4. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak agar sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban manusia yang menjadi syarat negara hukum;
5. Melaksanakan tanggung jawab bangsa dan negara Indonesia saat ini terhadap bangsa dan negara Indonesia di masa mendatang, yaitu dengan mengambil sikap responsif atas setiap kemungkinan terwujudnya kehidupan yang lebih baik dalam segala aspeknya;

Berdasarkan tujuan-tujuan perubahan UUD 1945 yang telah dijabarkan, maka dapat kita simpulkan bahwa tujuan amandemen UUD 1945 adalah untuk mengembalikan posisi UUD berderajat tinggi (*Supreme Constitutions*), menjiwai konstitusionalisme, menjaga prinsip-prinsip demokrasi, serta negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Tinjauan Umum Mengenai Pokok-Pokok Dasar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perkembangan pesat sejak bergulirnya tuntutan reformasi yang ditandai dengan berakhirnya Orde Baru pada bulan Mei 1998. Reformasi bergulir sebagai bentuk koreksi total terhadap praktik penyelenggaraan negara yang sentralistik yang terjadi sepanjang kepemimpinan era Orde Baru. Hegemoni kekuasaan Presiden semasa Orde Baru telah menempatkan organ-organ negara lainnya dalam posisi yang lemah secara fungsional termasuk MPR. Sejak rezim Soeharto berakhir terjadilah arus perubahan yang cukup

mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, MPR merupakan salah satu pilar penting lembaga perwakilan rakyat disamping DPR dan DPD.⁴⁵

MPR merupakan lembaga yang terbentuk atas dasar usulan Ir. Soekarno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945, yaitu sebuah keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat dalam bentuk perwakilan yang berupa Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁴⁶ Keberadaan MPR dalam sistem perwakilan dipandang sebagai ciri yang khas dalam sistem demokrasi di Indonesia. Keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD menunjukkan bahwa MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat karena keanggotaannya dipilih dalam pemilihan umum. Unsur anggota DPR sebagai cerminan prinsip demokrasi politik, sedangkan unsur anggota DPD sebagai cerminan prinsip keterwakilan daerah. Setelah adanya perubahan kedudukan MPR, maka pemahaman wujud kedaulatan rakyat tercermin dalam tiga cabang kekuasaan yaitu lembaga perwakilan, Presiden, dan pemegang kekuasaan kehakiman. Sebagai lembaga, MPR memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945.⁴⁷

Eksistensi MPR setelah begulirnya gerakan reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia telah membawa perubahan yang sangat besar terhadap lembaga negara tersebut, bahkan hampir semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara mengalami perubahan yang sangat drastis.⁴⁸ Dalam perubahan tersebut

45 Faisal Sulaiman dan Nenti Uji, 2015, *Menggugat: Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen* (Cetakan 1), Yogyakarta: UII Press, hlm. 1.

46 Samsul Wahidin, 1986, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Jakarta: Bina Aksara, hlm 69.

47 AM. Fatwa, "Tugas dan Fungsi MPR Serta Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan", *JURNAL MAJELIS* Vol. 1 No.1. Agustus 2009, hlm. 27.

48 Rusnan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasca

peran-peran MPR dalam ketatanegaraan semakin dibatasi untuk mencampuri pelaksanaan pemerintahan. Tetapi jika dicermati, marwah MPR sebagai bentuk representatif rakyat dan daerah, dimana hal tersebut mencerminkan bentuk-bentuk kedaulatan rakyat sebagaimana yang dianut Indonesia yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”, dengan begitu teori kedaulatan yang dianut merupakan teori kedaulatan rakyat sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal tersebut. MPR berperan sebagai perwakilan atas masyarakat dalam kekuasaan pemerintahan dan perwakilan setiap daerah di Indonesia, dengan begitu MPR dalam praktiknya merupakan lembaga yang strategis untuk ikut merencanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah bahwa menghilangkan MPR sama dengan menghilangkan semangat sila keempat Pancasila dalam penyelenggaraan lembaga negara. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR.⁴⁹ Secara kelembagaan, MPR sebenarnya merupakan lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri dan bukan sebagaimana kongres yang terdapat di Amerika Serikat. Keberadaan DPR dan DPD yang sekaligus menjadi anggota MPR bukan berarti MPR adalah lembaga yang hanya berdiri pada saat dibutuhkan. Tetapi MPR adalah lembaga mandiri yang memiliki kepengurusan sendiri. Dengan pertimbangan tersebut MPR sangatlah penting dalam memperkuat sistem demokrasi yang berjalan di Indonesia ini, dengan begitu keterkaitannya dalam sistem kenegaraan Indonesia sangatlah berpengaruh sebagai lembaga yang mandiri. Maka penguatan kewenangan terhadap MPR perlu diberikan karena keberadaannya yang ideal yaitu sebagai penjelmaan rakyat dan kepentingan daerah serta dilihat dari

Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945”, *Fakultas Hukum Universitas Mataram JURNAL HUKUM JATISWARA*, hlm. 84.

49 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 13.

kewenangannya yang kurang kuat dalam pemerintahan, namun harus memperhatikan dengan ketentuan-ketentuan yang telah berlaku di Indonesia, dan salah satu yang perlu diperhatikan yaitu sinergitas untuk memperkuat kewenangan MPR dengan tetap memperkuat sistem Presidensial yang dimana harus tetap dipertahankan keberadaannya.

Proses wacana untuk memperkuat kewenangan MPR sudah memiliki landasan kuat, karena MPR sebagai marwahnya untuk pemenuhan amanah sila ke-4 Pancasila yang dipahami pada prinsip permusyawaratan menjadikannya sebagai lembaga perwakilan yang mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Menurut **Jimly Asshidiqie**, Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai bahwa rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara.⁵⁰ Maka dari itu salah satu bentuk konsekuensi dari paham kedaulatan rakyat yang dianut Indonesia adalah mengikutsertakan rakyat atau perwakilannya dalam menentukan arah pembangunan nasional karena pada dasarnya pembangunan itu ditujukan kepada rakyat juga,⁵¹ sehingga pastilah yang mengetahui kebutuhan dasar faktualnya adalah rakyat itu sendiri. Hal tersebut menjadi pertimbangan untuk memperkuat kewenangan MPR serta dapat dilihat dari kondisi obyektif peran MPR setelah perubahan UUD Tahun 1945, dimana peran MPR sudah tidak mendapat banyak intervensi dari Presiden, maka diperlukan pengkajian ulang tentang memperkuat peran, posisi dan tugas MPR. Sebab melihat keadaan MPR saat ini, masih belum diperdayakan dengan maksimal. Bahwa semenjak tidak diberinya wewenang MPR terkait membuat suatu bentuk Haluan Negara terbukti secara realitanya terjadi peningkatan kesenjangan sosial antara desa-kota sehingga pembangunan semakin tidak konsisten. Sebagai mana diungkapkan oleh **Purwo Santoso**, bahwa “ada empat sistem perencanaan pembangunan yang

50 Jimly Asshidiqie, *Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi*, http://www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekorasi.doc, hlm. 6.

51 Luhut M. Pangaribuan dan Benny K. Harman, *Hak Rakyat Atas Pembangunan: 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia* Jakarta: YLBHI dan FNS, 1989, hlm. 104.

berlaku saat ini di Indonesia, perencanaan di tingkat desa, kabupaten/kota, propinsi dan nasional. Namun keempat lapis perencanaan ini tidak saling bersinggungan karena adanya benturan logika proses pemerintahan. Atas nama nasional, pemerintah pusat ingin rencananya dijadikan acuan pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah atas nama aspirasi rakyat merasa mendapat ijin menutup mata terhadap agenda nasional” karena benturan itulah pembangunan saat ini terasa kurang memuaskan.⁵² Maka dengan begitu, bentuk suatu Haluan Negara adalah ideal jika didasari pembentukannya melalui MPR.

Perubahan meniadakan kewenangan MPR untuk membentuk Garis-garis Besar Haluan Negara berkonsekuensi menumbuhkan hal baru dalam pembentukan Haluan Negara yang mengalami ketidakjelasan arah pembangunan dan pola kelembagaan negara yang perlu diatur oleh sebuah Haluan Negara kepada lembaga representatif masyarakat (kedaulatan rakyat).⁵³ Sehingga untuk itu MPR selayaknya diberi kewenangan untuk menentukan arah kebijakan pembangunan di Indonesia. Walaupun tidak harus sama persis, namun peran MPR menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana yang dahulu dipraktekkan oleh Orde Baru dapat dipertimbangkan untuk diberlakukan kembali.⁵⁴ Sehingga pertimbangan untuk memunculkan kembali kewenangan MPR dalam menetapkan dan membuat arah pembangunan nasional sangat memungkinkan untuk direalisasikan, dikarenakan kedudukan MPR yang saat ini bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara seperti saat masa pemerintahan Orde Baru, namun ada batas-batas yang perlu dipertimbangkan dan disesuaikan dengan keberadaan Presiden sebagai pelaksana pembangunan dan kepala pemerintahan serta keberadaan seluruh lembaga lainnya, maka dalam realisasinya perlu diadakan bentuk sinergitas

52 Gusti, *Pakar: GBHN Dihapus, Pembangunan Nasional Mengalami Kemunduran*, <http://www.ugm.ac.id/id/post/page?id=4891>, diakses pada 20 Juni 2019, pukul 13.00 WIB.

53 Widodo, *Lembaga Negara Republik Indonesia yang berwenang Menetapkan “Garis-Garis Besar Haluan Negara”*, Malang: Universitas Wisnudharma Malang, hlm. 4.

54 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 212.

antara MPR dengan lembaga negara lainnya agar terciptanya pemerintahan Presidensial yang konsisten.

Haluan Negara yang digagas MPR untuk 25 tahun nantinya perlu di koordinasikan terkait isi materi muatan Haluan Negara tersebut dengan lembaga-lembaga negara lainnya terutama pengangkat peranan Presiden selaku kepala pemerintahan, dengan maksud agar lebih terciptanya Haluan Negara yang mengakomodir kemajemukan masyarakat Indonesia serta untuk mengharmonisasi hubungan antar lembaga-lembaga negara untuk kedepannya.

Maka proses penguatan kewenangan MPR dalam membuat suatu bentuk Haluan Negara yang dikondisikan dengan peran Presiden, sudah memiliki landasan yang kuat dan menjadi kemungkinan yang besar untuk direalisasikan. Proses jangka panjang pembangunan nasional bertujuan untuk tercipta penyelenggaraan Negara yang baik perlu dibimbing oleh lembaga yang tepat secara fungsional dalam kompetensi agar pelaksanaan pemerintahan nantinya dapat lebih teralisasi sesuai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.

2. Haluan Negara

Konstitusi Negara Republik Indonesia berisi aturan-aturan yang ditujukan untuk mencapai cita-cita kemerdekaan, sebagaimana yang telah termaktub dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Cita-cita harus dianggap sebagai aspirasi kekal suatu bangsa mengenai kesejahteraan, keamanan dan pengembangan yang dibentuk oleh nilai kultural dan etik, serta asas yang akan digunakan untuk mencapainya. Pada saat sumber daya yang semakin terbatas, cita-cita tersebut telah mengalami dinamika seiring dengan perkembangan kehidupan manusia yang semakin kompleks. Berangkat dari keterbatasan tersebut maka dibentuk sebuah konsepsi dan konsensus tersendiri yang menyangkut hal-hal fundamental bagi keberlangsungan, kebutuhan, dan kejayaan bangsa yaitu falsafah dasar, hukum/norma dasar, dan sebagai kebijakan

dasar yang digambarkan sebagai Haluan Negara.⁵⁵

Nilai-nilai filosofis yang terdapat dalam Pancasila sebagai sebuah cita hukum (*rechtsidee*) pada dasarnya masih bersifat abstrak, sehingga pasal-pasal yang terdapat dalam konstitusi juga mengandung norma-norma umum yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakan.⁵⁶ Untuk itu Haluan Negara sangat diperlukan sebagai suatu pedoman dasar yang berisikan arahan dasar atau *directive principles* tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan konstitusi itu ke dalam pranata publik.

Haluan adalah arah jalan atau pedoman, sehingga Haluan Negara berarti *policy* atau kebijakan dasar. Haluan Negara merupakan arah bagi penyelenggara negara. Haluan Negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, atau pun hukum. Dengan demikian istilah Haluan Negara dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti yang tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, atau pun politik hukum.⁵⁷

Makna Haluan Negara mengandung dua tuntutan yakni haluan yang bersifat ideologis dan haluan yang bersifat strategis teknokratis. Haluan ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan. Haluan strategis teknokratis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang wilayah.⁵⁸ Dengan demikian, haluan yang harus dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara adalah haluan sebagaimana yang dituangkan dalam bentuk

55 Yudi Latif, "Rancang Bangun GBHN", *artikel Koran Kompas*, 30 Agustus 2016, diakses pada 10 Juni 2019, hlm. 1.

56 *Ibid.*

57 Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hlm. 1.

58 Yudi Latif, *Op. Cit.*

hukum tertentu yaitu dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk umum.

Instrumen hukum perencanaan pembangunan di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan yang disesuaikan dengan perkembangan dan perubahan zaman. Perubahan yang sangat fundamental pernah terjadi sebelum masa reformasi, dimana perencanaan pembangunan nasional kala itu dilaksanakan berdasarkan GBHN dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973.⁵⁹ Sebelum itu, pada zaman pemerintahan Presiden Soekarno, peta jalan haluan negara nasional bukan bernama GBHN, melainkan bernama Manifesto Politik (Manipol) yang dituangkan di dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (GBPPNSB). Kemudian memasuki era reformasi pembangunan nasional kini tidak lagi didasarkan pada GBHN melainkan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diejawantahkan lebih lanjut menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT).⁶⁰ Dari keseluruhannya dapat diambil kesimpulan bahwa terminologi terhadap haluan negara yang ada di Indonesia selama ini masih bersifat variatif. Pada dasarnya haluan inilah yang telah menjadi dasar jalannya pembangunan di suatu negara, dan bertindak sebagai parameter kemajuan negara di setiap periodenya.

Dengan berdasar pada program jangka panjang yang terarah dan terangkum dalam tahapan REPELITA I-V (Rencana Pembangunan Lima Tahun) penyelenggaraan pembangunan di Indonesia telah mampu mengurangi angka kemiskinan nasional pada tahun 1970-1999 yang ditandai dengan berkurangnya persentase kemiskinan di perkotaan

59 M. Solly Lubis, 2000, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Jakarta: Mandar Maju, hlm.50.

60 Minto Rahayu, *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*, Jakarta: Grasindo, 2007, hlm.102.

yang pada awalnya menyentuh angka lebih dari tujuh puluh persen namun menurun konsisten hingga pada tingkat terendah yakni sepuluh persen. Penurunan ini juga terjadi pada pedesaan dari enam puluh lima persen menurun hingga mencapai lima belas persen. Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa adanya krisis moneter yang berlangsung pada tahun 1997-1999 telah membawa sebuah dampak besar bagi kehidupan perekonomian dan sosial bangsa kala itu.⁶¹

Sejak tahun 2004 telah terjadi sebuah perubahan perencanaan pembangunan nasional dari GBHN menjadi RPJPN yang menyebabkan terjadinya dinamika fluktuatif pada hasil pembangunan yang ada. Perubahan-perubahan yang terjadi mengakibatkan inkonsistensi arah pembangunan ketika terjadi pergantian aktor pembangunan negara yaitu Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota maupun lembaga negara lainnya. Alasan yang menjadi penyebabnya adalah tidak adanya suatu struktur yang tetap dan yang dapat dijadikan rujukan program pembangunan jangka panjang yang akan dilakukan oleh aktor pengelola lembaga negara khususnya pemerintah. Tidak adanya suatu mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, seperti di level nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, RENSTRA SKPD, RKPD, Renja SKPD memang telah sesuai dan merujuk pada RPJP. Adanya keterlibatan mekanisme penjabaran visi dan misi Presiden/Kepala Daerah terpilih semakin menimbulkan potensi ketidakserasian dengan RPJP menjadi lebih besar. Pada akhirnya, proses pembangunan seolah berjalan sendiri-sendiri, menjadi tidak berpola dan terjadi inkonsistensi dalam segala aspek pertumbuhan.⁶²

61 Jomo K.S., "Growth with Equity in East Asia?", *Desa Working Paper No. 33*, September 2006, hlm. 23.

62 Anggraini, Y., Yasir, A. and Ridlwan, Z., 2015, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia*, Vol. 9, No. 1.

Pembangunan Semesta Berencana, GBHN dan RPJPN sebagai model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat Bangsa Indonesia. Perbedaan diantara ketiga model tersebut terletak pada segi definisi dan konsep, dimana Pembangunan Semesta Berencana merupakan pembangunan yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang ditetapkan oleh MPR setiap sembilan tahun sekali untuk menyusun perencanaan pembangunan dengan benar. GBHN adalah haluan negara tentang arah dan tujuan pembangunan nasional yang menjadi pedoman bagi Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan serta berisi tentang pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun sekali dalam rangka mencapai tujuan negara.⁶³ Sedangkan SPPN adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana di tingkat pusat dan daerah yang dituangkan melalui RPJP, RPJM dan RKP.⁶⁴ Perbedaan lainnya adalah bahwa ketiga kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda, dimana Pembangunan Semesta Berencana dan GBHN disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang.⁶⁵

Ketertinggalan pembangunan dalam sistem dan kelembagaan politik, hukum, maupun sosial yang ada pada saat ini menyebabkan hasil pembangunan menjadi timpang dari sisi keadilan yang dengan sendirinya telah mengancam keberlanjutan proses pembangunan itu sendiri. Stagnansi

63 Muhammad Hasbi Arbi, "UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional", *Variasi*, Vol. 4 No.12, Juni-Juli 2013, hlm. 1.

64 Alfitra Salamm, 2007, *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jendral DPR RI, hlm.35.

65 Minto Rahayu, 2007, *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*, Jakarta : Grasindo, hlm. 103.

pembangunan yang dirasakan pada saat ini sejatinya hanya dapat diatasi dengan adanya reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional agar memastikan bahwa program pembangunan dilakukan secara tepat dan berkesinambungan pada level nasional maupun daerah. Arah dan pedoman dasar yang ada sejak awal negara terbentuk, yakni konstitusi haruslah tetap dipegang teguh dan nantinya diejawantahkan dalam HDKN. Sebagaimana disampaikan Presiden Soekarno bahwa “haluan negara harus menggariskan gambarnya dengan jiwa pelukis yang tegas, kuat, dan terang. UUD NRI Tahun 1945 adalah tepat bagi Bangsa Indonesia. Pola yang di ciptakan harus sesuai dengan irama, rasa, kepribadian dan tujuan hidup Bangsa Indonesia. Kita ingin bahwa pikiran-pikiran yang terbaik dari seluruh bangsa dari manapun mereka datangnya itu akan disumbangkan bagi disusunnya suatu haluan negara yang merupakan komitmen bersama.”⁶⁶

3. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sejak Negara Republik Indonesia terbentuk menjadi suatu tatanan pola dalam proses ketatanegaraan, sebagian besar sejarah sistem pemerintahan Indonesia sesungguhnya diwarnai oleh sistem Presidensial. Meskipun para ahli berbeda pendapat tentang hakikat sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh UUD 1945 sebelum perubahan, apakah “quasi-Presidensial” seperti yang diidentifikasi **Ismail Suny**⁶⁷, atau “sistem mandataris” sebagaimana disebut oleh **Padmo Wahyono**⁶⁸, atau “sistem sendiri” yang khas Indonesia sesuai usulan **Dr. Soekiman**, anggota BPUPKI dari Yogyakarta dan **Prof. Soepomo**, Ketua Panitia Kecil BPUPKI⁶⁹, yang jelas konstitusi produk BPUPKI pada tahun 1945 tersebut memiliki ciri-ciri Presidensialisme. Di

66 Mahkamah Konstitusi, 2010, Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid 3, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 457.

67 Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, hlm. 43.

68 Padmo Wahyono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Ind Hill, hlm. 5.

69 Sofyan Effendi, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, Pidato Dies Natalis Universitas Pancasila yang ke-40 dan Upacara Wisuda Semester Genap Tahun Ajaran 2006/2007

antara ciri-ciri itu adalah pemisahan kekuasaan yang relatif jelas antara eksekutif dan legislatif yang tidak boleh saling menjatuhkan diantara keduanya. Kemudian Presiden adalah eksekutif yang tunggal memegang jabatannya selama lima tahun dengan kata “dapat dipilih kembali” tanpa pembatasan yang jelas serta para menteri adalah pembantu Presiden yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Stabilitas dan kelangsungan sistem demokrasi Presidensial tidak semata-mata ditentukan oleh desain konstitusi hasil yang mengarah pada penguatan Presidensialisme serta melembaganya pemisahan kekuasaan Presiden dan parlemen, melainkan juga turut ditentukan oleh sistem pemilihan umum, sistem kepartaian yang diakibatkan oleh sistem pemilu tersebut serta peran yang dimiliki oleh Presiden sebagai eksekutif untuk menentukan dan menjalankan haluan negara sesuai kebijakan yang ingin dijalkannya. Dalam bahasa yang lain, pilihan sistem pemilu dan sistem kepartaian turut menentukan sejauh mana Presidensial memiliki stabilitas dan daya tahan dalam rangka menghasilkan pemerintahan yang efektif serta penentuan haluan negara oleh Presiden agar Presiden sebagai eksekutif memiliki peran penting untuk menjalankan kebijakannya guna memperkuat peran yang dimilikinya sebagai kepala pemerintahan.

Scott Mainwaring menyatakan bahwa sistem Presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai bukan hanya potensial menimbulkan *deadlock* ataupun *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif, tetapi juga berdampak pada instabilitas sistem demokrasi Presidensial itu sendiri.⁷⁰ Sementara itu, secara teoritis sistem kepartaian adalah produk pilihan sistem pemilu, dimana pilihan terhadap sistem pemilihan perwakilan berimbang cenderung menghasilkan sistem multipartai.

Salah satu problematika sistem pemerintahan

⁷⁰ Scott Mainwaring, 1933, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, hlm. 198-228.

Presidensial adalah jika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai. Sistem pemerintahan Presidensial dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit” yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi Presidensial. Ironisnya pasca era Orde Baru, sistem pemerintahan Presidensial justru berdampingan dengan sistem multipartai. Fragmentasi dan polarisasi kekuatan di DPR hasil pemilu 1999 dan 2004 menggambarkan dengan jelas potensi problematika sistem Presidensial pasca Orde Baru. Pemilu 1999 yang diikuti oleh 48 partai ternyata menghasilkan 21 partai politik efektif di DPR yang kemudian mengelompok ke dalam 10 fraksi. Sedangkan pemilu 2004 yang diikuti 24 partai menghasilkan 16 partai politik efektif yang mengelompok ke dalam 10 fraksi. Lebih jauh lagi, tidak satupun partai politik yang berhasil menjadi kekuatan mayoritas, sehingga tarik-menarik antar partai di parlemen dalam interaksi dengan Presiden cenderung menghasilkan pola relasi kurang mendukung terjadinya stabilitas dan efektifitas demokrasi Presidensial. Sehingga pembentukan kabinet koalisi dari banyak partai adalah barang wajib sebagai upaya untuk mengatasi problematika tersebut dengan harapan pemerintah memperoleh dukungan politik yang luas di DPR. Meskipun demikian, dalam prakteknya menyatukan persepsi koalisi dari berbagai partai politik menjadi pelemahan sendiri bagi Presiden dalam menentukan keputusan publik, berbagai kepentingan partai politik, visi misi yang dibangun, dan berbagai program yang ditawarkan dengan komposisi partai politik yang begitu banyak di parlemen akan menyulitkan dalam akomodasi semua suara koalisi.

Berikutnya adalah bahwa koalisi-koalisi yang dibentuk bukan hanya bersifat longgar bahkan cenderung “semu”, melainkan juga tanpa *platform* politik atau kesepakatan minimum antara pihak-pihak yang berkoalisi. Akibatnya, seperti yang dialami oleh Presiden selama ini, pemerintahnya digugat bukan hanya oleh partai-partai diluar pemerintahan, melainkan juga oleh partai-partai yang memiliki partai dalam kabinet. Tidak mengherankan jika sistem pemerintahan

Indonesia pasca Orde Baru dirumuskan sebagai “Presidensial dengan cita rasa parlementer” karena seringkali terjatuh ke dalam praktik *informal parliamentarism*⁷¹, yakni sistem Presidensial yang banyak kekuasaan dan kebijakannya banyak dipengaruhi oleh koalisi politik dalam parlemen. Salah satu faktor penting dalam kaitan ini adalah lemahnya dan/atau tidak disiplin partai dalam sistem partai yang terfragmentasi sebagaimana juga tercermin dalam praktik demokrasi Presidensial di Amerika Latin.⁷²

Faktor institusionalisme lain yang mempengaruhi relasi antara Presiden-DPR adalah berupa dampak lanjut dari sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi relatif tinggi, yaitu model koalisi Presiden-Wakil Presiden di satu pihak dan koalisi pemerintahan di pihak lain. Problematika tersebut dapat bertambah kompleks karena koalisi pemerintahan yang terbentuk pada dasarnya adalah koalisi longgar tanpa ikatan politik yang jelas di antara partai-partai, sehingga membuka peluang yang besar terjadinya manuver politik para politisi DPR yang mengganggu kinerja pemerintahan. Problematik tersebut tidak semata-mata berkaitan dengan kecenderungan terjadinya konflik dan ketegangan politik dalam relasi Presiden-DPR, tetapi juga berimplikasi pada pemerintahan yang tidak dapat bekerja efektif karena hampir setiap saat harus melayani sikap kritis DPR.

Telah diuraikan di atas bahwa konstitusi hasil amandemen tidak hanya memperkuat sistem Presidensial, melainkan juga menghasilkan format baru relasi Presiden-DPR dengan harapan bahwa stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan lebih terjamin dalam model koalisi dan disiplin partai. Walaupun demikian, salah satu problematika institusional yang melekat pada kombinasi Presidensial dan

71 Eep Saefulloh Fatah, 2004, *Praktek Presidensialisme dalam Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu*, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=2258, diakses pada tanggal 13 Juni 2019, pukul 15.08 WIB.

72 Mainwaring dan Shugart, 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: Cambridge.

sistem multipartai adalah kesulitan melembagakan format koalisi yang relatif permanen di antara partai-partai tanpa mayoritas di parlemen.

Secara teoritis, koalisi partai sebenarnya lebih lazim dalam konteks sistem parlementer dengan sistem multipartai karena koalisi diperlukan untuk membentuk pemerintahan yang kuat ketika hasil pemilu parlemen begitu fragmentatif. Oleh karena itu, koalisi partai dalam konteks sistem Presidensial dan parlementer memiliki tiga perbedaan.⁷³ *Pertama*, dalam sistem parlementer partai-partai menentukan dan memilih kabinet, sehingga partai-partai tetap bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan. Sedangkan dalam sistem Presidensial, Presiden memilih sendiri anggota kabinetnya termasuk yang berasal dari partai sehingga tidak ada komitmen dukungan partai-partai terhadap Presiden. *Kedua*, berlawanan dengan sistem parlementer, sistem Presidensial tidak ada jaminan bahwa partai akan mendukung kebijakan Presiden meskipun Presiden mengakomodasi secara individual tokoh-tokoh partai dalam anggota kabinetnya. *Ketiga*, sebagai konsekuensi logisnya, dalam sistem Presidensial, koalisi semacam itu cenderung mendorong partai-partai untuk lebih mudah keluar atau meninggalkan koalisi dibandingkan sistem parlementer. Oleh karena itu, koalisi partai dalam konteks Presidensialisme yang dikombinasikan sistem multipartai adalah salah satu problematik institusional yang melekat ketika pilihan tak terhindarkan tersebut harus diambil oleh Presiden terpilih dalam rangka memperluas basis dukungannya di parlemen. Problematika institusional tersebut menjadi lebih kompleks lagi jika realitas koalisi tidak didasarkan pada konsensus minimum di antara pihak-pihak yang berkoalisi, sehingga berpotensi bubar di tengah jalan.

Salah satu problematika lain desain institusi Presidensialisme di Indonesia pasca perubahan konstitusi adalah menguat dan meluasnya kekuasaan DPR dibandingkan sebelumnya yang berdampak pada munculnya

73 J. Kristiadi, "Sosok Presiden 2009-2014", *makalah Seminar Nasional XXII AIPI* di Banjarmasin, tanggal 16 April 2008.

persepsi diri Dewan sebagai pengendali bagi kekuasaan eksekutif. Adapun persepsi diri anggota DPR atau ketika DPR berhadapan dengan pemerintah ini adalah hal yang krusial. Meskipun kekuasaan MPR selaku pelaksana kedaulatan rakyat telah direduksi, supremasi legislatif semakin diperkuat melalui kewenangan DPR yang diberikan pertimbangan dan persetujuan dalam penentuan kebijakan-kebijakan yang semestinya merupakan otoritas Presiden dalam skema Presidensial. Persepsi diri inilah yang terkadang mengaburkan substansi kinerja DPR, salah satu diantaranya adalah dalam fungsi pengawasan, sangat banyak hak interpelasi yang digunakan oleh DPR untuk mengkritisi kebijakan pemerintah. Kegiatan untuk meminta keterangan terhadap Presiden yang terangkum dalam hak interpelasi tersebut seolah-olah terkesan bahwa kedudukan DPR berada di atas Presiden. Tidak cukup sampai disitu, terkadang DPR hanya dianggap memainkan permainan politik, diantaranya kebijakan impor beras, atau beberapa partai politik yang semula mendukung hak angket, seketika menggeser hak angket menjadi hak interpelasi.⁷⁴

Presiden sebagai kepala pemerintahan, memiliki makna Presiden memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang. Namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara dan Haluan Negara. Sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, menjadikan Presiden mengemban kewajiban yang begitu besar mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang

74 Saldi Isra, 2013, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, hlm. 402.

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial⁷⁵ yang nantinya akan dikonkritkan dalam kebijakan dasar berupa Haluan Negara. Di mana Haluan Negara menggariskan kebijaksanaan, langkah dan saran-saran untuk mewujudkan cita-cita Nasional yang dikandung dalam Pembukaan UUD 1945 serta di dalam pasal-pasal UUD 1945. Oleh karena itu, Presiden sebagai sebagai kepala eksekutif seharusnya tidak hanya memiliki kewajiban untuk menjalankan Haluan Negara yang sudah diamanatkan melainkan turut pula dalam perancangannya agar apa yang telah direncanakan melalui Haluan Negara sejalan dengan apa yang akan dilaksanakan oleh Presiden.

PenguatansistemPresidensialmelalui penyederhanaan partai politik adalah upaya untuk mengefektifkan kinerja di dalam parlemen demi menunjang sistem Presidensial. Hal tersebut berangkat dari semakin banyaknya partai politik yang berakibat semakin banyak pandangan dalam menentukan keputusan yang diambil. Selain itu, keterlibatan Presiden dalam kewenangan perumusan Haluan Negara dalam artian eksekutif diperlukan agar apa yang sudah direncanakan dapat dilaksanakan oleh Presiden dengan baik. Oleh sebab itu, demi memberikan kontribusi dan insentif bagi efektifitas dan produktivitas sistem politik demokrasi Presidensial diperlukan langkah untuk melembagakan sistem multipartai sederhana dan reformulasi kewenangan Presiden sebagai prasyarat efektifitas sistem pemerintahan Presidensial.

4. **Kekuasaan Kehakiman**

Induk dari segala peraturan terkait kekuasaan kehakiman di Indonesia saat ini dapat ditemukan pada Bab IX UUD NRI Tahun 1945. Di dalam bab ini diatur tiga lembaga negara, dimana dua di antaranya (MA dan MK) merupakan pelaku kekuasaan kehakiman, dan satu lainnya (KY) merupakan lembaga penunjang (*state auxiliary bodies*) dari lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman sendiri didefinisikan sebagai kekuasaan

75 Lihat Pembukaan UUD RI Tahun 1945 aline keempat.

yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.⁷⁶

Kedua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman Indonesia ini ternyata menyimpan potensi permasalahan yang walaupun tidak secara langsung dapat mempengaruhi keoptimalan penegakan hukum dan keadilan. Tidak cukupnya sekedar memiliki lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang kewenangannya tertata dalam konteks penegakan hukum dan keadilan sebenarnya merupakan ide dasar dibentuknya satu lembaga penunjang yang bernama KY.⁷⁷ KY adalah lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman oleh badan peradilan dan hakim. Menurut **A. Ahsin Thohari** sebagaimana dikutip oleh **Amran Suadi**, argumen utama bagi terwujudnya (*raison d'atre*) KY di dalam suatu negara hukum (di seluruh dunia) adalah:⁷⁸

- a. Agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya monitoring secara internal;
- b. Sebagai perantara atau penghubung antara kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga khususnya kekuasaan pemerintah;
- c. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman dalam banyak hal, baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring Hakim Agung maupun

⁷⁶ Lihat Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁷⁷ Lihat usulan Fraksi Partai Golkar yang disampaikan oleh Agun Gunandjar Sudarsa dan usulan Fraksi PDI-Perjuangan yang disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna. Dua usulan tersebut pada pokoknya menyampaikan urgensi keberadaan KY setidaknya menyangkut mekanisme rekrutmen dan pengawasan hakim, serta kebebasan lembaga kehakiman dari intervensi eksekutif. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 115-136.

⁷⁸ Amran Suadi, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 151-152.

pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman;

- d. Untuk menjaga konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus (KY); dan
- e. Untuk menjamin terus terjaganya kemandirian kekuasaan kehakiman, karena politisasi terhadap perekrutan Hakim Agung dapat diminimalisasi dengan adanya KY yang bukan merupakan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.

Sebagai negara hukum, masalah kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim juga merupakan suatu hal yang sangat strategis untuk mendukung upaya mewujudkan peradilan yang bersih, yang didasari pemikiran bahwa para hakim merupakan figur yang sangat menentukan dalam menegakkan hukum dan keadilan. Dengan fungsi sepenting itu, maka hakim diharapkan dapat menjadi benteng terakhir (*the last resort*) bagi pencari keadilan (*justiciable*).⁷⁹ Di Indonesia, KY dalam kedudukan konstitusionalnya merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.⁸⁰ Tetapi peranan KY sendiri sejak awal pembentukannya telah mengalami pasang surut yang luar biasa. Undang-undang yang mengatur eksistensi KY bahkan nyaris tidak pernah absen sebagai objek pengujian (*judicial review*) di MK. Hal ini tentu saja mempengaruhi kinerja KY yang hakikatnya membutuhkan landasan yuridis yang pasti.

Peranan KY yang sebenarnya sangat penting namun tidak ditempatkan sebagaimana mestinya, ialah berkenaan dengan hubungan antara MK dan KY. Pasca MK

⁷⁹ Taufiqurohman Syahuri, dalam makalah berjudul “Sistem Rekrutmen Hakim Berdasarkan Tiga Undang-undang Bidang Peradilan Tahun 2009 Untuk Mewujudkan Peradilan Bersih” yang disampaikan pada seminar bertema, “Pembaharuan Sistem Hakim Sebagai Pondasi Mewujudkan Peradilan Bersih”, di Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung, pada tanggal 10 Oktober 2013.

⁸⁰ Lihat Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

mengeluarkan Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang merupakan *output* atas permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap UUD NRI Tahun 1945, hubungan dua arah antara MK dan KY menjadi hilang. MK melalui putusan tersebut menyatakan bahwa Hakim Konstitusi tidak termasuk hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh KY. Dengan demikian, mekanisme pengawasan terhadap MK hingga saat ini hanya dijalankan oleh pengawas internal, yaitu Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Ketiadaan lembaga eksternal yang independen, yang berperan mengawasi MK berpotensi menimbulkan permasalahan serius. Terlebih jika dilihat fakta bahwa beberapa Hakim Konstitusi juga terjerat persoalan hukum, setidaknya asumsi MK telah mendapat pengawasan yang cukup perlu kembali dipertanyakan. Mewujudkan mekanisme pengawasan yang ideal terhadap MK dengan hanya mengandalkan lembaga pengawas internal saja tidaklah realistis. Sebab di lembaga apapun juga, yang dinamakan pengawas internal seringkali dipengaruhi nuansa jiwa korsa (*corpsgeest*) yang kental, sehingga berujung pada adanya keengganan memeriksa sesama rekan sejawat.⁸¹

Selain itu, peranan KY lainnya, yang hingga saat ini belum ditempatkan sebagaimana mestinya, ialah berkaitan dengan proses rekrutmen hakim. Telah disinggung sebelumnya bahwa salah satu *raison d'atre* keberadaan KY adalah sebagai perantara kekuasaan pemerintahan dengan kekuasaan kehakiman, dengan maksud utama agar kemandirian kekuasaan kehakiman tetap terjaga dari campur tangan berlebihan cabang kekuasaan lainnya. Dengan demikian semestinya perekrutan hakim semaksimal mungkin terlepas dari campur tangan cabang kekuasaan lainnya, atau setidaknya-tidaknya memaksimalkan keterlibatan lembaga independen lainnya yang memang berfungsi sebagai penunjang kekuasaan kehakiman. Sayangnya, praktik perekrutan hakim di Indonesia saat ini belum sejalan sesuai

81 Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Hlm. 70.

rasio tersebut. Perekrutan hakim dalam konteks Hakim Agung saat ini tidak dijelaskan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma dasar, yang kemudian menjadi suatu penyimpangan jiwa UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri, dimana DPR yang sebenarnya hanya diamanatkan untuk menyetujui atau tidak menyetujui calon Hakim Agung yang diusulkan oleh KY, kini justru melakukan lagi proses *fit and proper test* terhadap calon-calon Hakim Agung tersebut.

Menurut **Fajrul Falaakh**⁸², perekrutan Hakim Agung seperti saat ini telah mengubah kewenangan DPR dari yang sebelumnya hanya menyetujui atau tidak menyetujui, menjadi menyeleksi kembali para calon Hakim Agung. Di samping itu juga berarti telah mereduksi kewenangan KY, sehingga KY saat ini hanya menjadi pengusul pengangkatan calon Hakim Agung yang dipilih DPR. Beliau juga menyimpulkan bahwa dengan pola semacam ini, sebenarnya telah terjadi intervensi sebanyak 3 (tiga) kali dalam mekanisme perekrutan Hakim Agung. Hal ini tentu tidak sejalan dengan jiwa UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki adanya kemandirian pelaku-pelaku kekuasaan kehakiman dari cabang-cabang kekuasaan lainnya. Sehingga dengan demikian, hakim-hakim yang dihasilkan nantinya adalah hakim yang telah menjalani proses seleksi yang telah sesuai dengan nilai-nilai dalam konstitusi.

Tidak jauh berbeda dengan masalah perekrutan Hakim Agung, perekrutan Hakim Konstitusi juga menimbulkan permasalahan karena dalam prosesnya keterlibatan lembaga-lembaga pelaku cabang kekuasaan lainnya tidak diselingi dengan keterlibatan lembaga independen penunjang kekuasaan kehakiman. Berdasarkan ketentuan Pasal 24C Ayat (3), MK mempunyai 9 (Sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh DPR, dan 3 (tiga) orang oleh Presiden. Rumusan Pasal 24C Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berpotensi

82 Disampaikan oleh Fajrul Falaakh dalam seminar bertemakan “Menggugat Pemilihan Hakim Agung”, yang diselenggarakan di Universitas Sahid, Jakarta, pada tanggal 17 Mei 2013.

menimbulkan masalah sebab “pengajuan” Hakim Konstitusi dari masing-masing lembaga tidak dituntut untuk dilakukan dengan mekanisme tertentu yang transparan dan partisipatif. Transparansi dan peluang keterlibatan banyak pihak dalam “pengajuan” 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi sepenuhnya bergantung pada kehendak lembaga yang mengajukan. Dari segi kemandirian dan imparsialitas, mekanisme seperti ini cukup berbahaya, apalagi hakikat keberadaan MK sebenarnya ialah sebagai pengawas dan penyeimbang dari cabang-cabang kekuasaan lainnya.

Dalam rangka mewujudkan peradilan yang bersih, mandiri, dan berpihak pada keadilan, permasalahan-permasalahan yang ada dalam lingkup kekuasaan kehakiman perlu segera diatasi secara komprehensif. Dan untuk itu, bukan saja norma-norma di tingkat operasional yang perlu diperbarui, melainkan pula norma-norma pada tingkat dasar (UUD NRI Tahun 1945) sehingga peluang berkembangnya norma-norma operasional yang sesungguhnya berpotensi melukai cita-cita luhur negara hukum Indonesia dapat ditutup serapat-rapatnya.

5. Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial

UUD NRI Tahun 1945 disamping sebagai konstitusi politik (*political constitution*), juga merupakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*), bahkan konstitusi sosial (*social constitution*). UUD NRI Tahun 1945 sebagai sebuah konstitusi negara secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun lebih dari itu, konstitusi juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang merupakan rumusan dasar ideologi *welfare state* yang tertuang di dalam Pasal 33 dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945⁸³, yang merupakan pengejawantahan dari

83 Dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Pasal ini merupakan konsekuensi dari tujuan dari berdirinya negara Indonesia, hal ini ditunjukkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang rumusannya sebagai berikut: “Kemudian daripada itu

salah satu tujuan didirikannya Negara Indonesia yakni untuk memajukan kesejahteraan umum yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan juga pada sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Jika membahas mengenai Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia tidak menganut Sistem Ekonomi Kapitalis, Sistem Ekonomi Komando, ataupun Sistem Ekonomi Islam, tetapi lebih mengakomodir berbagai sistem ekonomi tersebut dengan penekanan pada sistem ekonomi terencana karena peran pemerintah diberikan ruang lebih luas untuk mengatur perekonomian guna mencapai kesejahteraan rakyat. Rakyat menjadi tujuan dari pembangunan perekonomian nasional. Sehingga dapat dikatakan bahwa sistem perekonomian nasional merupakan Sistem Ekonomi Kerakyatan atau Ekonomi Pancasila.⁸⁴

Sistem Ekonomi Pancasila adalah sistem ekonomi khas Indonesia yang model dan penerapannya selalu bersifat multidisipliner dan sekaligus transdisipliner. Teori Ekonomi Pancasila tidak menggunakan asumsi-asumsi *ceteris paribus*, tetapi memasukkan semua variabel yang benar-benar harus dipertimbangkan. Ekonomi Pancasila mengandung lima asas, yaitu asas Ketuhanan, asas Kemanusiaan, asas Nasionalisme, asas Kerakyatan/Demokrasi, dan asas Keadilan Sosial harus dipertimbangkan dalam model ekonomi yang disusun. Jika terkandung nilai selain nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yaitu asas kekeluargaan dan kemasyarakatan

untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social” Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002), *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 1, Februari 2010, Hlm. 112.

84 Candra Iraan, *Dasar-Dasar Pemikiran Hukum Ekonomi Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2013, hlm. 45.

sebagaimana di dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, maka menjadi lengkaplah model ekonomi Pancasila, yaitu model ekonomi holistik yang tidak memisahkan masalah ekonomi dari masalah sosial, masalah budaya, masalah moral/etik, dan lain-lain.⁸⁵

Model ekonomi Pancasila adalah model ekonomi kerakyatan yang menekankan sifat demokratis dari sistem ekonomi yang memihak pada mayoritas rakyat yang masih menderita.⁸⁶ Sebagaimana dikemukakan Bung Karno, yang dimaksud dengan ekonomi nasional adalah sebuah perekonomian yang ditandai oleh meningkatnya peran serta rakyat banyak dalam penguasaan modal atau faktor-faktor produksi di tanah air.⁸⁷ Tujuan jangka panjangnya adalah untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengendalikan jalannya roda perekonomian Indonesia dengan wujud nyata dari sistem ekonomi ini adalah koperasi. Menurut Mubyarto, Sistem Ekonomi Pancasila memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁸⁸

- a. Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral;
- b. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah keadaan pemerataan sosial (*egalitarianism*), sesuai asas-asas kemanusiaan;
- c. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh yang berarti nasionalisme menjiwai tiap kebijaksanaan ekonomi;
- d. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk yang paling konkrit dari usaha bersama;

85 Mubyarto, "Lahirnya Ekonomi Pancasila", *Makalah*, disampaikan dalam Seminar Bulanan ke-27 Pusat Studi Ekonomi Pancasila (PUSTEP) UGM, 5 April 2005.

86 Ibid, hlm. 144.

87 Tejo Nurseto dan Anik Widiastuti, *Perekonomian Indonesia I*, <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/Anik%20Widiastuti,%20S.Pd.,%20M.Pd./DIKTAT%20PEREKONOMIAN%20INDONESIA.pdf> [diakses pada 18 Juni 2019].

88 Mubyarto, *Peluang Kerja dan Berusaha di Pedesaan*, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta, 1993, hlm. 105.

- e. Adanya imbangan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan sosial.

Kesejahteraan sosial merupakan bentuk dari keberhasilan perekonomian nasional yang menjadi salah satu tujuan Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan frasa “*untuk memajukan kesejahteraan umum*” ke dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini berkaitan dengan faktor historis Indonesia yang mengalami penjajahan selama 350 tahun, dimana rakyat Indonesia ditindas dan dibiarkan agar tetap miskin.⁸⁹ Kondisi ekonomis dan non ekonomis yang miskin dan terbelakang demikian inilah yang mendorong *founding fathers* menempatkan prioritas pertama untuk memajukan kesejahteraan umum.⁹⁰ Hal ini sejalan dengan konsep *welfare state* yang dianut oleh Indonesia yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan. Paham tersebut meyakini bahwa negara memiliki kewajiban untuk menyediakan kesejahteraan lahir dan batin bagi warga negaranya.

Dalam salah satu studinya, **Andersen** mengungkapkan bahwa *welfare state* merupakan institusi negara dimana kekuasaan yang dimilikinya (dalam hal kebijakan ekonomi dan politik) ditujukan untuk:

- a. Memastikan setiap warga negara beserta keluarganya memperoleh pendapatan minimum sesuai dengan standar kelayakan.
- b. Memberikan layanan sosial bagi setiap permasalahan yang dialami warga negara (baik dikarenakan sakit, tua, atau menganggur), serta kondisi lain semisal krisis

89 M. Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dari sudut Historis, Filosofis, Ideologis dan Konsepsi Nasional*, Depok: Gramata Publisihing, 2010, hlm. 65.

90 Ibid, hlm. 66.

ekonomi.

- c. Memastikan setiap warga negara mendapatkan hak-haknya tanpa memandang perbedaan status, kelas ekonomi, dan perbedaan lain.

Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) disepakati tetap sebagaimana adanya. Penambahan ayat (4), khususnya penegasan tentang prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, merupakan upaya sadar untuk membangun Perekonomian Nasional yang maju dan modern, namun tetap menjaga cita-cita luhur bangsa. Prinsip kebersamaan dan efisiensi berkeadilan jelas menunjukkan keberpihakan pada keselarasan menuju Kesejahteraan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan bukan kesejahteraan orang-seorang saja.⁹¹

Kesejahteraan sosial ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warganegara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Masalah kesejahteraan sosial bukan hanya menyangkut kehidupan ekonomi saja, di satu pihak Negara berkewajiban memaksimalkan pertumbuhan ekonomi sebagai tangga menuju kemakmuran, tetapi tetap berprinsip pada paradigma Negara kesejahteraan (*welfare state*) model UUD 1945 dan bukan paradigm neo liberalism. Selain itu Negara dalam hal ini pemerintah juga berkewajiban untuk memenuhi hak-hak fundamental rakyat (pendidikan, kesehatan, pengentasan

91 Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999 - 2002 Edisi Revisi (Jilid VII)*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 766.

kemiskinan, dsb.), sebagai sesuatu yang sifatnya *mandatory*. Dalam wilayah-wilayah yang berkaitan dengan pelayanan publik dasar, Negara berkewajiban memberi subsidi optimal, khususnya bagi penduduk miskin, sebagai investasi sosial dalam menyelamatkan generasi masa depan,⁹² sesuai dengan amanat konstitusi yang menjamin fakir miskin dan memberdayakan masyarakat lemah.⁹³ Oleh karena itu perlu dibutuhkannya sebuah Haluan Dasar Kebijakan Negara untuk menjamin tercapainya kesejahteraan sosial tersebut agar pembangunan nasional yang diselenggarakan dapat berjalan berkesinambungan dan terus-menerus menuju arah dan tujuan yang jelas.

92 Anas Saidi, 2010, "Good Governance Dalam Konfigurasi Negara Kesejahteraan versi 1945: Tinjauan Kritis Tata Kelola Pemerintah Daerah Di Indonesia", *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Vol. 13 No. 1, hlm.122.

93 Lihat Pasal 34 UUD NRI 1945.

BAB III METODE PENULISAN

A. Metode Penulisan

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif yang dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya yang di analisis secara kualitatif.⁹⁴

2. Metode Pendekatan Penelitian

Tulisan ini juga berorientasi pada *problem solution*⁹⁵ dengan pendekatan undang-undang (*statutory approach*). Pendekatan *statutory approach* adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan hukum yang sedang dihadapi.

3. Jenis Data

Pada karya tulis ilmiah ini, jenis data yang dikumpulkan adalah jenis data sekunder (*secondary data*) dari berbagai sumber, dengan rujukan utama berupa:

1. Bahan Hukum Primer

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan perubahannya;
- b. Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional

94 Ahmad Yani, 2011, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 62.

95 Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum (Cetakan Ketiga)*, Jakarta: UI Press, hlm. 51.

Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;

- c. Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
- d. Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/ Antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR;
- e. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- i. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- j. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- k. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- l. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- m. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang

- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
- n. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - o. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - p. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden;
 - q. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - r. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - s. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1,2/PUU-XII/2014 perihal Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 10`4 tentang Penetapan PERPPU No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

2. Bahan Hukum Sekunder

- a. Buku dan jurnal terkait dengan haluan negara, hakikat pembangunan, pembangunan nasional, konsep dasar negara, konstitusi, negara hukum, Pancasila, kesejahteraan sosial, filsafat hukum serta literatur terkait otonomi daerah;
- b. Hasil penelitian;
- c. Risalah sidang;
- d. Artikel atau tulisan-tulisan ilmiah lainnya.

3. Bahan Hukum Tersier

- a. Kamus hukum;
- b. Kamus umum.

4. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penulisan ini yaitu penalaran deduktif (*deductive reasoning*). Dilakukan dengan pengkajian atas undang-undang yang sifatnya umum dan universal dalam pelbagai masalah yang bersifat khusus lewat cara berpikir dari pernyataan yang umum menuju pernyataan yang lebih khusus, dimana mendasarkan pada aturan-aturan logika yang diterima.⁹⁶

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data belum dapat ditarik kesimpulan guna mencapai tujuan penelitiannya, sebab data itu masih merupakan data mentah dan masih diperlukan usaha atau upaya untuk mengolahnnya. Proses yang dilakukan adalah dengan memeriksa, meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah data dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan. Setelah data diolah dan dirasa cukup maka selanjutnya disajikan dalam bentuk narasi dan mungkin juga dalam bentuk tabel. Setelah data terkumpul

96 Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 52.

lengkap dan telah diolah dengan menggunakan narasi ataupun tabel maka selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

5. Metode Validasi Data

Pada penulisan ini, validitas data dilakukan dengan *triangulasi*. Metode triangulasi yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode triangulasi dengan sumber. Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan menilai balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh. Langkah-langkah triangulasi dengan sumber, yakni: membandingkan data hasil pengamatan (*observasi*) dari satu sumber dengan data dari sumber lainnya. Kemudian dipilih data yang lebih kuat tingkat akurasi.

B. Landasan Filosofis, Sosilogis, Dan Yuridis

1. Landasan Filosofis

Pancasila merupakan dasar filsafat negara dan pandangan filosofis Bangsa Indonesia. Oleh karena itu sudah merupakan suatu keharusan moral untuk secara konsisten merealisasikannya dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini berdasarkan pada suatu kenyataan secara filosofis dan objektif bahwa Bangsa Indonesia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara berdasarkan pada nilai-nilai yang tertuang dalam sila-sila Pancasila yang digali dari Bangsa Indonesia sebelum mendirikan negara.⁹⁷ Secara filosofis, sebelum Bangsa Indonesia mendirikan suatu negara, Bangsa Indonesia telah memiliki nilai-nilai Pancasila yang tumbuh bersama dengan masyarakat. Konsekuensinya dalam setiap aspek penyelenggaraan negara harus bertumpu pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila termasuk sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu dalam keberlangsungan reformasi adalah suatu keharusan menjadikan Pancasila sebagai sumber nilai dalam pelaksanaan kenegaraan, baik dalam pembangunan

97 Kaelan, 2014, *Pendidikan Pancasila (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: PARADIGMA. hlm.5.

nasional, ekonomi, politik, hukum, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan.

Hukum tidak hanya ideologi yang disokong oleh kekuasaan sosial yang terlembaga melainkan juga kekuasaan sosial terlembaga yang disokong oleh ideologi.⁹⁸ Tujuan munculnya hukum berdasarkan cita hukum Pancasila adalah untuk memberikan pengayoman kepada manusia yaitu melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang dan secara aktif (positif) menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga adil bagi tiap manusia untuk memperoleh kesempatan yang luas untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh.⁹⁹

Untuk menjamin kokohnya bangunan suatu negara diperlukan adanya kesepakatan antar mayoritas masyarakat yang hidup di territorial negara tersebut. Kesepakatan bersama tersebut merupakan cita-cita bersama yang biasa disebut falsafah kenegaraan atau cita hukum. Di Indonesia dasar filosofis tersebut adalah Pancasila yang memuat lima prinsip sebagai dasar untuk mencapai empat tujuan nasional yang terdapat dalam alinea empat UUD 1945.¹⁰⁰ Aktualisasi dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada konstitusi dan demokrasi. Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat Pancasila yaitu berbunyi “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat

98 Petrus C. K. L. Bello, 2013, *Ideologi Hukum: Refleksi Atas Ideologi di Balik Hukum*, Bogor: Insan Merdeka. Hlm. 5.

99 Mochtar Kusumaatmadja, 1973, *Fungsi dan perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, hlm. 190.

100 Siti Awaliyah, “Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 24, Nomor 2, Agustus 2011, hlm. 119.

kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Maka dapat dipahami bahwa upaya penyelenggaraan pemerintahan harus merangkul dalam kerangka Pancasila tersebut menjamin 3 hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat, berjalannya prinsip permusyawaratan dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

Konstitusi selalu terkait dengan paham konstitusionalisme. **Walton H. Hamilton** menyatakan “*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*”¹⁰¹. Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk mengakomodir perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁰²

Konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh **C.J. Friedrich** sebagaimana dikutip di atas, “*constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*”. Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.¹⁰³

101 Walton H. Hamilton, 1931, *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Sciences*, Edwin R.A., Seligman & Alvin Johnson, eds., hlm. 255.

102 Syafnil Efendi, “Konstitusionalisme dan Konstitusi Ditinjau dari Perspektif Sejarah”, *Jurnal Humanis* Vol. 10 No. 1, 2011, hlm. 74.

103 William G. Andrews, 1968, *Constitutions and Constitutionalism 3rd edition*, New Jersey: Van Nostrand Company, hlm. 9.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:¹⁰⁴

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*);
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*);
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Konstitusi mempunyai fungsi yang sangat penting bagi suatu negara. Menurut pendapat **Attamimi** ialah suatu Konstitusi atau Undang-Undang Dasar berfungsi sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, mengatur bagaimana kekuasaan negara dijalankan. Sebab tujuan dari konstitusi menurut **Projodikoro** ialah mengadakan tata-tertib tentang lembaga kenegaraan, wewenang-wewenangnya dan cara bekerjanya, dan menyatakan hak-hak asasi manusia yang harus dijamin perlindungannya. Selanjutnya, **Kusnardi** menegaskan bahwa suatu konstitusi memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuk dan isinya. Bentuk konstitusi sebagai naskah tertulis yang merupakan Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isi konstitusi merupakan peraturan yang bersifat fundamental, artinya tidak semua masalah yang penting harus dimuat dalam konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok, dasar atau azas-azas saja.¹⁰⁵

Keberadaan konstitusi yang hidup pada Negara Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 yang dimana konstitusi bukan hanya sebagai kumpulan norma-norma

104 *Ibid.*, hal.12-13.

105 *Ibid.*, hlm. 3.

dasar statis yang merupakan sumber ketatanegaraan, tapi juga memberi ruang untuk mengikuti perkembangan masyarakat yang terjadi dalam suatu negara. Sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat pada suatu negara, maka konstitusi dapat pula mengalami perubahan. Namun, untuk melakukan perubahan tersebut tiap-tiap konstitusi mempunyai cara-cara atau prosedur tertentu. Menurut **Dahlan Thaib** terdapat dua sistem perubahan sistem konstitusi yaitu: sistem yang pertama, bahwa apabila suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi diubah, maka yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang baru secara keseluruhan. Hal ini pernah dialami di Indonesia yaitu perubahan (pergantian) konstitusi dari UUD 1945 menjadi Kontitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), dan perubahan (pergantian) dari Kontitusi RIS menjadi UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), serta dari UUDS 1950 kembali menjadi UUD 1945 (5 Juli 1959-1999).¹⁰⁶

Sistem kedua, bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi asli yang tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan perubahan dari konstitusi yang asli. Perubahan konstitusi yang menggunakan sistem pertama berarti Perubahan Konstitusi terjadinya pergantian suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD) yang lama dengan adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang baru. Perubahan konstitusi yang menggunakan sistem kedua yang berarti dilakukan perubahan dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar juga pernah dialami di Indonesia, yaitu terjadi perubahan terhadap UUD 1945, yaitu perubahan UUD 1945 yang pertama tahun 1999, yang kedua tahun 2000, yang ketiga tahun 2001, yang keempat tahun 2002.¹⁰⁷ Hal tersebut dapat terjadi, karena sebagai konstitusi dan sumber hukum Negara Indonesia, sudah sepatutnya norma dasar sebuah negara atau UUD NRI Tahun 1945, memerlukan

106 *Ibid*, hlm. 12.

107 *Ibid*.

penyempurnaan guna menyelaraskan dan menjaga kesesuaian kebutuhan masyarakat.

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah (a) penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances* (c) pemurnian sistem pemerintah Presidensial; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁸

Perubahan konstitusi disebabkan karena suatu konstitusi, walaupun dirancang untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu dirubah. Karena itulah pembuat konstitusi menetapkan cara perubahan, ada konstitusi yang dapat dirubah dengan cara yang luwes, dengan pertimbangan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Namun ada juga cara perubahan yang kaku, dengan maksud agar tidak mudah pula orang merubah hukum dasarnya. Kalau memang suatu perubahan diperlukan, maka perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak.¹⁰⁹ Para pendiri negara telah secara eksplisit menyatakan bahwa UUD Tahun 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara dan belum sempurna, bahkan Soekarno menyebutnya dengan *revolutiegrondwet*. Perubahan-perubahan pada Undang-Undang Dasar tersebut tidak hanya terletak pada

108 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 1-2.

109 *Ibid*, hlm. 12.

sifat kesementaraan tetapi lebih kepada kelemahan-kelemahan elementer yang terdapat dalam UUD 1945.¹¹⁰

Konstitusi yang dianut oleh Indonesia tidak hanya berisi ketentuan abstrak saja, namun terdapat ketentuan yang bersifat mengatur yaitu mengenai kekuasaan negara yang dijelaskan secara dasar dan memberikan kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut untuk menjalankan konstitusi, maka dalam melakukan suatu perubahan dibutuhkan perubahan yang benar-benar komperhensif dan fundamental, mencakup organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sebagai wujud konsistensi perubahan konstitusi, harus adanya suatu pola yang dapat memperkuat pelaksanaan konstitusi agar dapat berkesinambungan dan memberikan penegasan kekuatan konstitusi. Namun dikarenakan konstitusi tidak dapat dibuat secara konkrit untuk melaksanakan suatu cita hukum dan pasal-pasal dalam konstitusi kebanyakan mengandung norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu diperlukan suatu kadiah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana melembagakan nilai-nilai Pancasila dan kontitusi ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu.¹¹¹

Gagasan membuat arah menuju suatu negara yang lebih baik lagi perlu diperkuat dengan merevitalisasi kembali suatu haluan yang berisi tujuan, cita dan teoritis pandangan hidup bangsa yang merepresentasikan cita-cita masyarakat, dengan begini pencapaian suatu pergerakan pemerintah dapat lebih terarah dan konsisten untuk tercapainya tujuan nasional tersebut. Maka dari itu

110 Saldi Isra, 2010, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, makalah dipresentasikan dalam seleksi Dosen Teladan tingkat Universitas Andalas.

111 Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Kanisius.

landasan filosofis untuk adanya kewenangan lembaga yang mempresentasikan rakyat dalam menetapkan suatu haluan negara dengan begitu langkah untuk menetapkan haluan-haluan apa yang hendak dipergunakan dalam jangka waktu yang lama. Dimana haluan negara sebagai strategi ideologi pembangunan memiliki cakupan yang jauh lebih luas dan lebih elaboratif daripada prinsip-prinsip direktif yang bisa diakomodasi dalam konstitusi, sehingga disini haluan negara dituntut untuk lebih dinamis dalam merespon perkembangan zaman. Haluan negara yang sudah sepatutnya adalah sebagai strategi ideologi pembangunan, yang mampu berfungsi memberi arah pembangunan secara ideologis, teknokratis, dan pragmatis untuk menegaskan arah gerak lembaga negara dan pembangunan nasional seyogyanya terpisah dari konstitusi dan berada di atas undang-undang.¹¹²

MPR merupakan lembaga yang sepatutnya menjadikan konstitusi dapat terarah dengan nilai-nilai yang sesungguhnya terkandung dalam dasar peraturan tersebut. Sejatinya MPR merupakan lembaga pemusyawaratan rakyat yang sebagai lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi, yang mengemban aspirasi rakyat dan daerah, atau dapat dikatakan sebagai lembaga representatif masyarakat seluruh Indonesia. Oleh karena itu marwah MPR perlu dikembalikan agar konstitusi yang dibuatnya dapat diarahkan dan ditafsirkan sesuai dengan harapan pembuat konsitusi itu sendiri, yang nantinya nilai-nilai yang terkandung dapat terealisasikan seperti harapan cita hukum dan Pancasila. Selain itu konsitusi menjadi arah gerak dari keberlangsungan negara perlu diciptakan arahan yang konsisten demi tercapainya tujuan nasional Indonesia.

Negara Indonesia sendiri menganut paham kedaulatan rakyat, sebagaimana tertulis jelas dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pemilik kekuasaan

112 Yudi Latif, 2016, "Rancang Bangun GBHN", *artikel Koran Kompas*, 30 Agustus 2016, hlm. 2.

tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹¹³

Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan sebagai penuangan nilai-nilai Pancasila yang tercermin dalam MPR yang terdiri dari DPR dan DPD; Presiden dan Wakil Presiden; dan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas MK dan MA. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi 3 legislatif), serta dalam fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan. Yaitu melalui MPR, DPR dan DPD. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelembagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).¹¹⁴

113 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 2.

114 *Ibid.*

Perubahan haruslah menyeluruh yang mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pertama, jika melihat segi kekuasaan kehakiman adanya filosofi independensi kekuasaan kehakiman dimaksudkan bahwa kekuasaan negara yang bebas dari segala bentuk intervensi baik dari dalam maupun dari luar kekuasaan kehakiman kecuali atas dasar kekuatan ideologi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Nilai-nilai falsafah Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang diletakkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan adalah pengaturan hukum dasar dan pengaturan hukum operasional, maka independensi kekuasaan kehakiman sebagai prasyarat tegaknya hukum dan keadilan yang dicita-citakan. Independensi kekuasaan kehakiman dalam konteks mewujudkan peradilan yang mandiri, bertujuan untuk memandirikan hakim dan lembaga kehakiman. Maka nilai-nilai yang perlu didasari dalam hal ini menyangkut nilai keadilan dari independensi kehakiman harus selalu dilakukan pengawasan yang konsisten agar nantinya perjalanan keadilan hukum secara komperhensif dan seirama dengan nilai-nilai yang bersumber pada Pancasila.

Kedua, terkait filosofi dari kekuasaan legislatif yang dimana menggambarkan suatu representatif dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila bahwa pelaksanaan pemerintahan yang berprinsip permusyawaratan dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan. Ketiga, substansi nilai Pancasila perlu dilajankan dengan hal-hal konkrit dan komperhensif, namun sebagai bentuk konsistensi pemerintah dalam memperkuat suatu sistem Presidensial, harus adanya keleluasaan yang memberikan kekuasaan eksekutif dalam memimpin pemerintahan tanpa adanya penekanan dari kekuasaan lainnya, walaupun tetap ada batasan dari setiap tanggung jawab eksekutif. Dengan begitu, nilai-nilai Pancasila yang mendasari kekuatan keberlangsungan bentuk pemerintahan melalui konsep pembagian kekuasaan yang bijaksana dan berjiwa

Pancasila.

Fungsi-fungsi setiap lembaga kekuasaan negara memiliki nilai-nilai filosofis yang dipegang pada setiap lembaga negara itu sendiri, mulai dari MPR, DPR, DPD sebagai kesatuan perwakilan rakyat dan daerah; Presiden sebagai penggerak pemerintahan untuk mencapai suatu pemenuhan tujuan nasional; hingga kehakiman sebagai wakil dari Tuhan dalam wujud penegakan keadilan yang independen dengan segala lembaga ketatanegaraan itu didasari nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Namun, agar terciptanya pemerintahan yang stabil, konsitusi membutuhkan bentuk keseimbangan terhadap perkembangan dinamis dalam masyarakat dan pemerintah, susunan kewewenangan yang tidak tumpang tindih dan peranan pemerintah yang perlu dioptimalkan kembali demi terwujudnya bentuk konsistensi konsitusi hingga melampaui cita hukum dan tujuan nasional Bangsa Indonesia.

Penguatan kewenangan-kewenangan lembaga negara saat ini masih perlu adanya bentuk reformulasi dan penyempurnaan harus dilaksanakan melalui keadaan pemerintahan yang melaksanakan prinsip *checks and balances* serta tidak terpusatnya kekuasaan negara dalam tangan satu lembaga eksekutif maupun legislatif, dengan maksud pemerintahan tidak terganggu dari bentuk intervensi politik yang seharusnya disederhanakan melalui bentuk-bentuk kekuasaan parlemen yang lebih sederhana dan kekuatan Presiden yang konsisten atau tidak menyimpang daripada ketentuan haluan negara, konstitusi hingga penjelmaan Pancasila secara utuh. Untuk terciptanya suatu keadaan pemerintahan yang konsisten dan berkesinambungan, selain diperlukannya suatu haluan dalam penegakan konstitusi, juga perlu di dalamnya diperkuat kembali komitmen kepala pemerintahan tersebut agar dalam pelaksanaannya suatu dasar-dasar teknis yang mencerminkan nilai-nilai Pancasila itu sendiri dapat

terrealisasikan, tidak mencederai dan tetap tumbuh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Proses manifestasi sebuah nilai dasar atau ideologi atau falsafah sebuah negara merupakan suatu hal yang patut dilakukan agar terwujudnya norma-norma dasar yang mendasari sebuah negara dalam penyelenggaraan negaranya. Nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila kemudian dilahirkan ke dalam butir-butir batang tubuh Undang-Undang Dasar, yang nantinya dalam menjalankan sebuah negara, pemerintah memiliki dasar yang kuat dan arah yang pasti. Kepastian itu sendiri merupakan suatu keharusan setiap lembaga negara untuk memenuhi amanat konstitusi serta penerapan Pancasila itu sendiri.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 perlu adanya keharusan untuk dapat mengakomodir tujuan nasional serta nilai-nilai Pancasila yang harus diperkuat kembali dalam tatanan pemerintah, memajukan bentuk keadilan cita hukum lebih baik lagi, serta memulihkan setiap lembaga negara dalam melaksanakan kewenangannya agar sejalan dengan Pancasila. Selain itu, konstitusi dituntut untuk mengatur lebih komprehensif mengenai pengawasan pelaksanaan tiap-tiap kekuasaan negara agar dapat membentuk keadaan *checks and balances* dengan maksud agar dapat tercapainya tujuan nasional bangsa Negara Indonesia. Maka penyempurnaan suatu konstitusi menjadi tahap dasar membangunnya pemerintahan yang baik serta dapat mengakomodir keadaan yang dinamis dalam pelaksanaannya saat ini serta berbagai implikasi di masyarakat dan pemerintahan.

Ideologi Bangsa Indonesia yaitu Pancasila pada hakekatnya sebagai norma dasar (*grundnorm*) haruslah meresap kedalam sendi-sendi seluruh peraturan hingga pencapaian tujuan nasional dapat bergerak harmonis membentuk karakter Pancasila. Maka sangat jelas bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 harus selalu berjalan seirama dengan keberadaan Pancasila.

2. Landasan Sosiologis

Sejak bergulirnya reformasi, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan dalam periode 1999-2002 oleh MPR. Hal tersebut bertujuan mendorong perbaikan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Namun, bukan berarti konstitusi hanya sebagai kumpulan norma-norma dasar yang merupakan sumber ketatanegaraan, tapi juga mengikuti perkembangan masyarakat demi memenuhi kebutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat tersebut, maka perubahan tetap perlu dilakukan guna mengakomodir hal tersebut. Berangkat dari pendapat **Franscois Venter** yang menyatakan bahwa konsep 'konstitusi' itu dinamis. Menurutnya konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri.¹¹⁵ Perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 pun menjadi sebuah tuntutan bersama Bangsa Indonesia seiring dengan dinamisnya sistem ketatanegaraan agar dapat menyesuaikan secara komprehensif dengan kondisi kekinian dan masa depan.

Keinginan menghadirkan kembali haluan negara jangka panjang, yang dikenal pada era Orde Baru dengan nama Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) disuarakan oleh para intelektual. Dalam pertemuan Forum Rektor Indonesia (FRI), salah satu rekomendasi penting yang mencuat adalah menghidupkan kembali GBHN dan mendorong MPR guna menginisiasi perubahan konstitusi guna mencantumkan kembali kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Salah satu argumentasi mengapa GBHN perlu dihidupkan kembali adalah pandangan bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia pasca reformasi mengalami kekacauan, tidak memiliki arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Selain itu, masalah kesinambungan program-program pembangunan yang

115 Franscois Venter dan Antero Jyranki, *Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution*, dalam: Denny Indrayana, 2007, *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, hlm. 61.

dapat terputus apabila mengalami pergantian kekuasaan.

Awal tahun 2016, semakin banyak kalangan mendukung gagasan untuk menghidupkan kembali kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, antara lain sebagaimana terungkap dalam Rapat Kerja Nasional Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) 2016 yang salah satu gagasannya adalah mendorong pemberlakuan kembali GBHN atau program Pembangunan Nasional Semesta Berencana. **Megawati Soekarnoputri**¹¹⁶ menilai buruk sistem pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek yang disebabkan begitu terjadi pergantian pemimpin, terjadi pula pergantian visi-misi dan program pembangunan.¹¹⁷ Berdasarkan pada jajak pendapat yang dilakukan oleh Harian Kompas, 54,5% responden menyetujui jika GBHN dihidupkan kembali dengan tetap disesuaikan dengan kondisi saat ini.¹¹⁸ Oleh sebab itu, di masa depan, program pembangunan harus bersumber dari GBHN yang ditetapkan MPR.

Senada dengan hal tersebut, penghidupan kembali kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara harus dipulihkan melalui perubahan konstitusi. Dengan menghidupkan kembali haluan negara, tidaklah berarti bahwa format dan isi haluan negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu. Secara substansial, menjadi penting bahwa haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntun yang berisi arahan-arahan dasar yang bersifat ideologis dan strategis. Selain penghidupan kembali kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, muncul pula gagasan baru dalam pemberian kewenangan tafsir konstitusi oleh MPR. Hal tersebut didasari oleh adanya pandangan yang

116 Disampaikan dalam Rapat Kerja Nasional Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan Minggu 10 Januari 2016.

117 Saldi Isra, *Wacana Menghidupkan GBHN*, www.nasional.kompas.com diunduh pada 4 Juni 2019.

118 Anonim, *Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?*, www.nasional.kompas.com diunduh pada 4 Juni 2019.

menyatakan sehubungan dengan mandat yang diberikan kepada MPR untuk melaksanakan sosialisasi mengenai empat konsensus kebangsaan seharusnya MPR memiliki peran yang strategis dalam melaksanakan tafsir konstitusi. Kaitannya dengan kewenangan MK sebagai lembaga penafsir konstitusi dalam hal pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, **Abdul Kadir Karding** berpendapat bahwa MK selama ini dalam tafsirannya hanya terbatas pada pengujian UU sedangkan MPR seharusnya memiliki kewenangan guna menafsirkan persoalan yang berhubungan dengan politik.¹¹⁹ Oleh sebab itu, seharusnya MPR memiliki kewenangan dalam tafsir konstitusi yang dapat memberikan pandangan dalam pengujian UU yang merupakan produk politik serta berkaitan pula dengan penetapan GBHN yang mengandung kaidah penuntun arahan-arahan dasar bangsa.

Hadirnya GBHN sebagai kaidah penuntun arahan-arahan dasar bangsa tidak serta merta secara instan mampu menghadirkan perkembangan demokrasi secara utuh dalam masyarakat. Demi mewujudkan hal tersebut, perlu adanya itikad baik dari pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk menjalankan arah dasar tersebut dengan menyepakati dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya haruslah didasari keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dengan menyepakati empat elemen penting yaitu akuntabilitas, transparan, partisipasi dan kepastian hukum. Sebagai penegasan dalam sistem Presidensial, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan haruslah dapat memegang keempat elemen penting tersebut. Sebagai pelaksana GBHN dan peraturan perundang-undangan lain, Presiden haruslah dapat memegang kendali atas jalannya pemerintahan yang ada di bawahnya agar pembangunan yang dilaksanakan terus berkesinambungan dan tidak terputus terutama berkaitan dengan otonomi daerah.

119 Disampaikan dalam diskusi yang bertajuk “Refleksi Akhir Tahun: Peran MPR dalam Dinamika Politik”, Palembang, pada tanggal 14 Desember 2014.

Walaupun paradigma saat ini otonomi daerah dilaksanakan seluas-luasnya, tentulah harus terdapat batasan guna mengintegrasikan segala kebijakan tetap pada jalurnya.

Selain dalam pengambilan proses kebijakan, proses politik pemilu pun berpengaruh dengan penegasan sistem Presidensial. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan pemilihan umum nasional serentak antara pemilihan umum eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dan pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Pasca perubahan, UUD 1945 mengalami berbagai komplikasi dalam sistem politik Indonesia secara nasional. Demokratisasi mengantarkan Bangsa Indonesia beralih sistem pemerintahan, yaitu dari sistem parlementer menuju sistem Presidensial. Pemilu sebagai proses demokrasi terhadap kepemimpinan pemerintah yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Sistem pemerintahan melalui konsensus dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat mempunyai implikasi terhadap peningkatan efektifitas dan stabilitas negara. Problematikanya adalah antara sistem pemilu dengan sistem partai politik saat ini kurang efektif dalam pelaksanaan pemilu yang notabenehnya diselenggarakan secara terpisah antara pilpres, pileg dan pilukada. Sehingga menimbulkan berbagai kompleksitas problematika dalam pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah). Secara hierarki, sistem Presidensial kurang relevan dengan sistem pemilu yang terpisah antara pemilu nasional (pileg dan pilpres) dan pilukada dengan sistem multi partai. Realitas politik dengan sistem yang dianut saat ini, menimbulkan berbagai konflik antar konstituen, ongkos politik yang sangat tinggi bagi pemerintah maupun kandidat (calon), menguatnya *money politics* yang sulit dihindari sebagai dampak suara terbanyak, pengaruh negatif terhadap psikologi kandidat ketika kalah ataupun menang dalam pertarungan politik, adanya koalisi yang tidak “sehat” dalam pelaksanaan pemerintahan karena berbagai kepentingan ideologi politik

dan individu serta problematika dalam kebijakan-kebijakan pemerintah. Korelasi antara sistem pemilu dengan penyederhanaan sistem multipartai merupakan solusi alternatif dibalik pula pengintegrasian kebijakan pusat dan daerah melalui penghidupan kembali GBHN dalam rangka penguatan kembali sistem Presidensial dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang menyeluruh.

Hukum dasar di Indonesia sebagai sumber ketatanegaraan yang sejalan dengan dinamika perkembangan kehidupan masyarakat membawa tuntutan untuk selalu menuju dalam tahap penyempurnaan mengenai kewenangan lembaga negara. Menjadi berbahaya ketika lembaga negara tidak mampu menjalankan kekuasaannya akibat adanya batasan yang tidak jelas sehingga menimbulkan praktek yang terkadang keliru. Seperti halnya dalam susunan lembaga kekuasaan kehakiman sebagai lembaga penegak hukum yang justru menimbulkan kesan tumpang tindih antara satu lembaga dengan lembaga lain. Kehadiran KY dengan otoritas utamanya melakukan rekrutmen calon Hakim Agung dan otoritas lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim (Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945) sebagai upaya mewujudkan wibawa peradilan ternyata menimbulkan masalah baru berupa ketegangan antara MA dan MK dengan KY. Disharmonisasi dalam menjalankan fungsi dan tugas pengawasan oleh MA dan KY bermula pada tahun 2005 ketika KY memeriksa hakim Pengadilan Tinggi Jawa Barat dalam kasus sengketa Pilkada Depok.¹²⁰ Perseteruan berlanjut ketika 40 hakim agung pada bulan Maret 2006 mengajukan *judicial review* UU No. 22 Tahun 2004 tentang KY ke MK. Pada intinya pemohon beralasan bahwa makna frasa “hakim” pada Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 tidak ditujukan untuk Hakim Agung. Ketentuan dalam UU KY dan UU Kekuasaan Kehakiman yang mengatur bahwa KY berwenang

120 Anonim, 2005, *Komisi Yudisial Periksa Hakim Pengadilan Tinggi Jawa Barat* www.news.detik.com diunduh pada 14 Juni 2019.

melakukan pengawasan terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi dipandang pemohon bertentangan dengan Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, KY tidak berwenang melakukan pengawasan terhadap Hakim Agung. MK mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Namun MK dalam putusannya beranggapan bahwa Hakim Agung termasuk dalam hakim yang perlu diawasi oleh KY. Menjadi kontroversi ketika dalam putusan tersebut MK justru melakukan *Ultra Petita* yang menyatakan bahwa Hakim Konstitusi tidak termasuk objek yang diawasi oleh KY karena hal tersebut melanggar asas *Nemo Judex In Propria Causa* dimana tidak seorang pun diperkenankan menjadi hakim dalam perkaranya sendiri.

Menyikapi kedua hal tersebut, perlu dipersiapkan perubahan mendasar dalam Undang-Undang Dasar yang terkait dengan masalah kekuasaan kehakiman dan pada akhirnya diharapkan tidak ada lagi konflik kewenangan antara lembaga yudikatif. Hal tersebut sebagai upaya tidak terulangnya kembali kasus korupsi yang menerpa beberapa hakim MK sehingga dalam hal ini perlu ada pengawasan eksternal terhadap hakim MK melalui peran KY. Hal tersebut guna menegaskan fungsi kekuasaan kehakiman dalam kedudukan kelembagaan kekuasaan kehakiman, formulasi rekrutmen hakim dan manajemen peradilan.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 diperlukan untuk mengakomodir tuntutan masyarakat yang bergulir akibat belum sempurnanya sistem ketatanegaraan serta memulihkan kembali arah kebijakan bangsa yang mulai meredup akibat tidak terintegrasinya hubungan pusat dengan daerah serta perubahan kebijakan pemerintahan akibat pergantian kekuasaan. Oleh sebab itu, konstitusi yang dinamis dan mengatur secara komprehensif diperlukan guna mewujudkan dinamika perkembangan masyarakat agar sesuai dengan kondisi masa kini dan masa depan.

3. Landasan Yuridis

Lahirnya Negara Indonesia pada tahun 1945 bukanlah perihal yang tidak disengaja atau tidak direncanakan. Jauh sebelum Ir. Soekarno memproklamkan kemerdekaan, hasrat untuk merdeka dan angan-angan untuk hidup di suatu negara yang mengakomodir cita-cita kolektif telah ada di dalam batin setiap manusia yang mendukung berdirinya Negara Indonesia. Dokumen Piagam Jakarta (yang secara *mutatis mutandis* dikenal sebagai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945) menjadi bukti bahwa cikal bakal masyarakat Indonesia telah memiliki cita-cita kolektif, bahkan sebelum negara yang diidamkan terlahir.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memuat cita-cita kolektif masyarakat Indonesia untuk memiliki pemerintah yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, juga untuk memiliki negara yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Di samping itu dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 juga dimuat dasar-dasar yang harus selalu menjadi tempat berpijak seluruh elemen bangsa dalam mewujudkan cita-cita luhur yang telah disebut sebelumnya. Dasar-dasar itulah yang kemudian dinamakan dengan Pancasila. Dengan demikian dapatlah dilihat bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, seperti yang dikemukakan oleh **Mahfud M.D.**¹²¹, tidak lain merupakan haluan dari Negara Indonesia.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia menempati kedudukan tertinggi dalam hierarki perundang-undangan Indonesia. Konsekuensinya adalah tiada satupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Meski demikian, tidak berarti UUD NRI Tahun 1945 kekal

121 Disampaikan oleh Mahfud M.D. dalam *Focus Group Discussion* bertema “Relevankah GBHN Pasca Reformasi”, yang diselenggarakan oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 3 Maret 2016.

atau tidak mungkin mengalami perubahan. Bahkan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 sendiri secara eksplisit membuka peluang untuk dilakukannya perubahan terhadap konstitusi tertulis ini.

Ketentuan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menurut Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 ialah sebagai berikut:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul-usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Jika prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilihat berdasarkan kualifikasi **C.F. Strong**, maka UUD NRI Tahun 1945 dapat dikategorikan sebagai undang-undang dasar yang kaku, sebab prosedur untuk mengadakan perubahan UUD NRI Tahun 1945 berbeda (lebih sulit) daripada prosedur pembentukan undang-undang.¹²² Selain

¹²² Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 205.

memperhatikan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, dalam mengubah UUD NRI Tahun 1945 perlu pula memperhatikan 5 prinsip dasar kesepakatan MPR yang dahulu ditetapkan ketika mengubah UUD 1945 dan sampai saat ini masih diberlakukan. Kelima prinsip itu yakni:¹²³

1. Tidak mengubah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI);
3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
4. Meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan memasukkan hal-hal normatif pada penjelasan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan dengan cara adendum.

Perubahan undang-undang dasar di negara mana saja, termasuk di Indonesia, selalu didasari atas alasan-alasan tertentu. Seperti untuk memperbaiki struktur ketatanegaraan suatu negara, untuk lebih menjamin perlindungan hak asasi manusia, atau untuk mengakomodir kepentingan tertentu yang hanya bisa dilakukan apabila didahului perubahan undang-undang dasar. Sejak berdirinya Negara Indonesia sendiri, telah terjadi beberapa kali penggantian dan perubahan undang-undang dasar yang Indonesia gunakan. Mulai dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, sampai akhirnya kembali lagi menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan dalam kurun waktu 1999-2002, yang kini disebut UUD NRI Tahun 1945.¹²⁴

123 M. Dimiyati Hartono, 2009, *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 35-44.

124 *Ibid.* Hlm. 195

Saat inipun telah mengemuka pendapat-pendapat yang menginginkan UUD NRI Tahun 1945 diubah. Pendapat-pendapat tentang ke arah mana perubahan harus dilakukan juga beragam, ada yang menginginkan diberlakukannya kembali UUD Tahun 1945 sebagaimana yang ditetapkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945, dan ada pula yang menginginkan perubahan dilakukan dengan mempertahankan apa yang telah dicapai pada empat kali perubahan sebelumnya. Terlepas dari keberagaman keinginan tersebut, apa yang harus disadari adalah bahwa kelemahan dan ketidaksempurnaan konstitusi sebagai hasil karya manusia merupakan suatu hal yang pasti.¹²⁵

Di antara beberapa masalah yang mendasari keinginan dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mengenai haluan negara. Dalam UUD NRI Tahun 1945, amanat untuk mengadakan haluan negara yang dibentuk oleh suatu lembaga negara tertentu telah dihapuskan. Hal ini berbeda dengan sebelumnya, dimana UUD Tahun 1945 membebankan amanat tersebut kepada MPR.

Sebenarnya, kendati amanat akan keberadaan haluan negara tidak lagi dituangkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, bukan berarti Indonesia saat ini tidak memiliki haluan negara. Pada tahun 2004, Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Keluarnya UU SPPN dimaksudkan untuk menjadi langkah awal negara dalam mengadakan kembali haluan negara yang komprehensif, yang dapat menggantikan kedudukan haluan negara sebelumnya yang dinamakan GBHN, namun lebih sesuai dengan kondisi ketatanegaraan pasca reformasi.

125 Jimly Asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2008. Hlm. 266.

Sebagai sistem UU SPPN mempunyai tiga komponen, yaitu: 1.) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) di tingkat nasional dan daerah yang berlaku selama 20 tahun; 2.) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) di tingkat nasional, daerah, Kementerian/Lembaga, dan satuan kerja perangkat daerah yang berlaku selama 5 tahun; dan 3.) Rencana Pembangunan Tahunan di tingkat nasional, daerah, Kementerian/Lembaga, dan satuan kerja perangkat daerah yang berlaku selama 1 tahun.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang di tingkat nasional untuk pertama kalinya dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN 2005-2025). Dalam penjelasan UU RPJPN 2005-2025 disebutkan bahwa dengan diadakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan.¹²⁶

Dikeluarkannya UU SPPN dan UU RPJPN 2005-2025 memang beriring harapan-harapan baik. Namun pada kenyataannya tidak sedikit pula kalangan yang menganggap bahwa SPPN beserta komponen-komponennya belum memadai untuk dapat menjadi haluan negara. **Ravik Karsi**¹²⁷ menyatakan bahwa RPJPN hanyalah strategi teknokratik pembangunan. Sedangkan haluan negara semestinya bersifat ideologis. Lebih lanjut Ravik Karsi menjelaskan bahwa haluan negara sebagai “Strategi Ideologi Pembangunan” akan mampu berfungsi memberikan arah bagi pembangunan nasional. Sementara

126 Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2005.

127 Disampaikan oleh Ravik Karsi, pada pidatonya dalam Konvensi Nasional Haluan Negara, Jakarta. 30 Maret 2016.

RPJP sebagai “Strategi Teknokratik Pembangunan” merupakan penjabaran arah pembangunan nasional yang berisi prioritas kerja program pembangunan yang bersifat teknokratis dan pragmatis.

Kekurangan-kekurangan yang ditemukan dalam SPPN beserta komponen-komponennya semakin menguatkan gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN. Pertanyaan menyangkut konsekuensi dihidupkannya kembali GBHN juga mengemuka, seperti: apakah dengan kembali digunakannya GBHN berarti Presiden akan menjadi mandataris MPR? Apakah dengan demikian MPR akan menjadi lembaga tertinggi negara lagi? dan pertanyaan-pertanyaan lainnya yang menyiratkan kekhawatiran bahwa menghidupkan kembali GBHN akan serta merta mengembalikan Indonesia seperti pada masa Orde Baru. Upaya untuk memiliki haluan negara sebenarnya tidak terkunci pada dua pilihan antara menerima SPPN sebagaimana adanya sekarang, atau kembali menggunakan GBHN murni seperti di masa Orde Baru. Tentu di samping dua pilihan itu masih ada pilihan-pilihan lainnya, seperti memadukan perihal yang baik dari GBHN dan SPPN untuk kemudian dikombinasikan sedemikian rupa, atau benar-benar meninggalkan keduanya dan menyusun suatu model haluan negara yang baru, yang diperhitungkan akan lebih ideal.

Selain mengenai haluan negara, perihal lain yang juga berkontribusi dalam menguatkan gagasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah mengenai penataan kembali ketatanegaraan Indonesia serta pengaktifan peran lembaga-lembaga negara yang ada. Berdasarkan hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia di MPR, untuk menjadikan ketatanegaraan Indonesia yang lebih tertata, perlu dilakukan penataan setidaknya menyangkut lembaga kepresidenan, MPR, DPR, DPD, MA, MK dan KY.¹²⁸

128 Boyke P. Siregar, http://wartaekonomi.co.id/berita35760/mpr-sistem-ketatane_garaan-ri-perlu-ditata-kembali.html diakses pada tanggal 14 Juni 2019, pukul 16.51 WIB.

Terhadap lembaga kepresidenan dan DPR perlu dilakukan penataan kembali dalam rangka mengkonsistenkan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Sistem pemerintahan presidensial, sebagaimana dikutip oleh **Abu Daud Busroh**¹²⁹ dari **Bintan R. Saragih**, semestinya menganut pemisahan yang tegas antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Sedangkan dalam UUD NRI Tahun 1945, masih ditemukan pencampuran kewenangan antar lembaga negara yang berada pada cabang kekuasaan berbeda. Misalnya pada Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, Presiden diberikan kewenangan yang besar dalam ranah legislatif.¹³⁰ Sebaliknya, pada Pasal 13 UUD NRI Tahun 1945 DPR ikut dilibatkan dalam perihal yang seharusnya mutlak menjadi kewenangan eksekutif.¹³¹

Terhadap MPR, yang menjadi problem adalah berkenaan dengan fungsi utamanya dikaitkan dengan penguatan sistem bikameralisme badan legislatif (DPR dan DPD). Problem hukum yang harus dipecahkan adalah apakah MPR masih layak dipertahankan sebagai lembaga mandiri ataukah cukup sebagai “sidang gabungan DPR dan DPD” (*joint session*).¹³² Di satu sisi, MPR merupakan lembaga yang paling representatif, karena dalam komposisinya terdapat perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Di sisi lain, pasca perubahan UUD Tahun 1945, kewenangan MPR begitu banyak dihilangkan. Dalam kalimat yang ekstrem, seperti yang dikemukakan **M. Dimiyati Hartono**, pemangkasan kewenangan MPR bukan saja merupakan problematik politik, tetapi sebuah pelanggaran dan penyimpangan terhadap dasar negara

129 Abu Daud Busroh, 2010, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 63.

130 Lihat Pasal 20 Ayat (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan itu dapat disimpulkan bahwa tanpa persetujuan dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang tidak akan dapat mengeluarkan satupun undang-undang.

131 Lihat Pasal 13 Ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana ditentukan bahwa dalam pengangkatan dan penerimaan duta Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

132 I Dewa Gede Atmadja, 2012, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, hlm. 154.

dan falsafah bangsa, Pancasila.¹³³

Sedangkan yang terakhir adalah berkenaan dengan lembaga-lembaga di lingkup kekuasaan kehakiman, yaitu MA, MK dan KY. Ketiga lembaga ini di dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 24, 24A, 24B, dan 24C. Permasalahan yang terus mengemuka berkaitan dengan lembaga-lembaga di lingkup kekuasaan kehakiman di antaranya adalah mengenai rekrutmen Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, mengenai administrasi lembaga kekuasaan kehakiman, dan mengenai pengawasan oleh lembaga penunjang kekuasaan kehakiman (*state auxiliary bodies*) seperti KY. Setidaknya tiga permasalahan itulah yang muncul dari ranah yudikatif dan menguatkan gagasan perubahan UUD NRI Tahun 1945.

133 M. Dimiyati Hartono, *op cit*, hlm. 61.

BAB IV PEMBAHASAN

1. Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Sistem Ketatanganan Indonesia Dan Praktek Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara Serta Implementasi Dalam Peraturan Perundang-Undangan

UUD NRI Tahun 1945 sebagai jantung jiwa negara telah menjelaskan apa maksud membentuk negara, apa yang ingin dilakukan, asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya serta cita-cita dalam bernegara. Cita-cita Bangsa Indonesia sendiri telah tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 aline keempat, yakni untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh rumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Guna mencapai cita-cita tersebut maka Indonesia harus memiliki suatu pedoman bagi jalannya pemerintahan secara konsisten dan berkesinambungan.

Perubahan UUD pada awal era Reformasi telah dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali dan dilakukan secara berturut mulai tahun 1999 sampai tahun 2002. Hal ini ditujukan agar konstitusi negara dapat mengikuti perkembangan zaman dan mampu mengakomodir kepastian hukum serta kebutuhan masyarakat terhadap hukum. Namun seiring perkembangan zaman, kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi semakin kompleks dan menjadikan UUD NRI Tahun 1945 dengan aturan-aturan dasar yang ada di dalamnya dirasa sudah tidak lagi sanggup untuk menopang kondisi yang ada. Perkembangan yang terjadi dari tahun ke tahun telah membawa perubahan yang besar pada pola kehidupan Bangsa Indonesia yang membuat masalah yang mungkin dahulu tak pernah terpikirkan kini telah menjelma

menjadi persoalan yang rumit untuk ditangani.

Adapun beberapa permasalahan sebagai bentuk evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sistem ketatanganan Indonesia dan praktek kehidupan berbangsa dan bernegara serta implementasi dalam peraturan perundang-undangan yang terjadi dalam kehidupan Bangsa Indonesia saat ini diuraikan sebagai berikut:

1. Pancasila disepakati sebagai cara pandang hidup bangsa (*the way of life*) dan sekaligus sebagai dasar negara. Nilai –nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan suatu yang abstrak, digali dan dikristalkan ke dalam sila-sila yang berlaku secara universal. Pancasila tidak termasuk ke dalam tata hukum positif, namun menjadi landasan keberlakuan tertinggi tatanan hukum positif, bahkan menjiwai bermacam aspek bukan hanya norma hukum. Hal ini menunjukkan keuniversalan Pancasila sebagai *Grundnorm*. Nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip yang terkandung dalam Pancasila harus dijadikan sumber inspirasi dan sumber rujukan dan penciptaan hukum, pembentukan hukum, dan pembaruan hukum, baik melalui proses legislasi, yurisprudensi, maupun program regulasi dan kebijakan di lingkungan eksekutif
2. Pembangunan Indonesia saat ini yang menggunakan SPPN sebagai acuan dasar bagi pembentukan RPJPN dirasa masih belum memadai untuk dijadikan petunjuk arah maupun kompas bagi perjalanan pembangunan Bangsa Indonesia saat ini. Dengan hanya mengandalkan Presiden dan Kementerian yang bertugas, pembentukan arah pembangunan nasional yang diintegrasikan dengan visi dan misi Presiden yang menjabat menimbulkan kesan *executive perspective* yang sangat kental. Maka setiap terjadi pergantian pemegang tampuk kekuasaan, setiap saat tersebutlah juga terjadi perubahan program sesuai dengan program politik Presiden berikutnya. Hal inilah yang menyebabkan adanya ketidaksinambungan dan

diskontinuitas antara pembangunan tiap periode yang berujung pada sulit diukurnya keberhasilan program-program yang ditawarkan. Ketidaksinambungan tersebut pun tercermin dalam perumusan RPJPN dan RPJMN dengan RPJPD dan RPJMD, yang juga berangkat dari penjabaran visi-misi masing-masing kepala daerah terpilih sehingga proses pembangunan seolah semakin berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola.

3. Arah pembangunan Indonesia pada saat ini dirumuskan hanya oleh lingkup eksekutif, yakni Presiden dan wakil Presiden bersama dengan kementerian atau badan non-kementerian yang bertugas, kemudian dijalankan oleh Presiden beserta kementeriannya, lalu diawasi pula oleh lingkup eksekutif. Hal ini di satu sisi seharusnya menimbulkan suatu garis komando sehingga dalam pelaksanaannya akan lebih terkoordinasi. Namun pada praktiknya, mekanisme arah pembangunan tersebut justru menghilangkan fungsi *check and balances* karena tidak adanya kontrol dan jaminan bahwa apa yang telah dikonstruksi secara ideal dalam SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten. Tidak hanya pada eksekutif, dengan mekanisme saat ini, kinerja lembaga negara lainnya baik legislatif maupun yudikatif pun tidak memiliki suatu tolak ukur yang memungkinkan masyarakat dapat menilai dan mengontrol kemajuan kinerja dari tiap lembaga negara yang ada. Hal inilah yang mendasari pemikiran bahwa arah pembangunan negara diusulkan oleh seluruh lembaga negara dan adanya suatu lembaga untuk mengontrol keberjalanan pembangunan nasional, dalam hal ini dilaksanakan oleh lembaga yang merupakan representasi rakyat dan daerah dalam pemerintahan yaitu MPR.
4. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam kerangka demokrasi langsung, maka eksistensi MPR yang terdiri dari aspirasi politik yakni DPR dan aspirasi daerah yakni DPD perlu untuk dikonsepsikan kembali. Penataan secara komprehensif diperlukan agar kedudukan

lembaga negara tersebut tetap sesuai dengan marwah pembentukannya, yakni sebagai lembaga negara yang menghimpun dan mengakomodir aspirasi masyarakat Indonesia.

5. Jika dipandang dari segi historis, Indonesia pernah memiliki haluan negara yang dimulai dari masa kepemimpinan Presiden Soekarno dengan nama Manipol USDEK, yang merupakan akronim dari Manifesto Politik-UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia. Kemudian dilanjutkan pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto yang diberi nama GBHN atau Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dari seluruh haluan negara tersebut memiliki sejumlah kekurangan dan juga kelebihan, dimana saat Manipol USDEK arah haluan negaranya lebih kepada pengaturan pembangunan pola lembaga negara, sedangkan pada saat GBHN arah haluan negaranya lebih kepada pembangunan nasional. Baik keduanya diamanatkan secara eksplisit dalam UUD 1945 dan diwadahi dalam sebuah Ketetapan MPR (TAP MPR), sehingga kedudukannya berada tepat di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan lebih tinggi dari undang-undang serta peraturan di bawahnya. Dalam konteks dan perspektif seperti inilah, TAP MPR menjadi sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah dari TAP MPR. Sehingga dengan demikian terdapat konsensus yang lebih kuat dan lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.
6. Dalam rangka melaksanakan pembangunan negara, maka diperlukan adanya suatu pola perencanaan pembangunan. Agar rencana pembangunan tersebut dapat mencapai sasarnya dengan tepat, maka pembangunan harus dilaksanakan secara bertahap dan berencana, yang dilandaskan atas kondisi dan kemampuan masyarakat dan dituangkan kedalam

sebuah sistem prioritas. Diberlakukannya GBHN pada masa Orde Baru telah menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan bagi Presiden pada masa itu untuk menjabarkannya dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (REPELITA). PELITA yang ada di Indonesia berlangsung dari PELITA I-PELITA VI, yang keseluruhannya memiliki sasaran dan keberhasilan yang berbeda-beda. Di satu sisi, penerapan REPELITA memanglah memiliki sejumlah kekurangan, karena mekanisme perumusannya yang bersifat sentralistik. Namun justru di sisi lain, pembangunan berjalan sangat cepat dengan laju pertumbuhan rata-rata pertahun yang relatif tinggi. Hal ini mempertegas bahwa tanpa sebuah perencanaan yang konkrit, realistis dan berlandaskan pada kebutuhan masyarakat maka tidaklah mungkin pembangunan negara dapat dilaksanakan dengan berhasil dan terarah.

7. Sebagai satu-satunya lembaga yang dapat mengubah dan menetapkan UUD 1945, kedudukan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang juga nantinya dipercaya untuk membentuk arah pembangunan negara menimbulkan sebuah konsekuensi logis terkait interpretasi historis dalam hal penafsiran konstitusi. Hal ini jika ditinjau dari perspektif kapasitas dan pengetahuan anggota MPR lebih memahami asal usul ketentuan berupa pasal, ayat-ayat atau bab yang dapat mengarahkan dan memberi kepastian dalam memami konstitusi. Sebaliknya, hal inilah yang tidak dimiliki oleh lembaga negara selain MPR.
8. Setelah amendemen keempat UUD NRI Tahun 1945 Indonesia menerapkan adanya pendelegasian tugas pada daerah, yang dikenal dengan sistem desentralisasi atau Otonomi Daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan sebesar-besarnya untuk membangun, memajukan dan mensejahterakan daerahnya masing-masing dengan adanya tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, serta daya saing daerah. Wakil dari pemerintah pusat di

daerah provinsi adalah gubernur, sehingga gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. Gubernur mendelegasikan tugas pemerintah di daerah yang lingkupnya lebih kecil yakni kabupaten/kota kepada Bupati/walikota. Kepala daerah memegang suatu peranan penting dalam jalannya roda pemerintahan yang ada di daerah, sehingga ketika terjadi kasus yang menjerat kepala daerah yang akan berujung pada pemberhentian, dengan mekanisme yang ada pada saat ini justru masyarakat yang akan dirugikan. Untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan adanya sebuah mekanisme yang dapat memastikan bahwa kepala daerah dalam menjalankan pemerintahannya harus sesuai dengan kebijaksanaan nasional dalam suatu bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

9. Dikeluarkannya Hakim Konstitusi dari pengertian hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh Komisi Yudisial (KY) pada praktiknya telah menimbulkan berbagai permasalahan yang berdampak pada penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja lembaga peradilan, yakni MK. Dengan adanya alasan bahwa dengan menempatkan hakim MK sebagai objek pengawasan KY dapat mereduksi kewenangan dan menghalangi pemenuhan tanggungjawab dalam menjaga konstitusionalitas mekanisme hubungan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya pengawasan internal yang dimiliki oleh MK tidaklah cukup untuk menjamin bahwa lembaga tersebut akan selalu sejalan dan sesuai dengan amanah yang telah diembannya. Untuk itu diperlukan adanya sebuah lembaga pengawas eksternal bagi seluruh hakim tanpa terkecuali, agar keluhuran dan martabat hakim sebagai titik tumpu penegakan hukum tetap berada pada jalannya dan mewujudkan keadilan di tengah-tengah masyarakat.
10. Berangkat dari pemikiran bahwa tidak ada lembaga yang mampu menjamin dirinya tetap bersih tanpa adanya

sebuah sistem atau mekanisme penjagaan yang tepat, maka penataan terhadap sistem yang ada pada saat ini merupakan sebuah keharusan untuk dilakukan. Sistem seleksi baik bagi Hakim Konstitusi dan Hakim Agung adalah sebuah tahapan krusial dan menjadi kunci sebelum kemudian berbicara mengenai pengawasan atau kode etik, dimana seleksi merupakan pintu masuk utama bagi terpilihnya Hakim Konstitusi yang berkualitas dan berintegritas. Dalam sistem seleksi Hakim Konstitusi memanglah telah diatur terkait dengan pengajuan calon Hakim Konstitusi dilakukan oleh masing-masing lembaga, yakni MA, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Presiden secara seimbang. Namun, sistem seleksi Hakim Konstitusi tersebut dalam penerapannya justru tidak dilaksanakan secara terbuka, partisipatif, objektif dan akuntabel. DPR selama ini terbuka dalam melakukan seleksi, tetapi berbeda dengan MA dan Presiden yang cenderung tidak terbuka dengan hasil seleksinya. Maka dari itu diperlukan adanya sebuah pelibatan dari lembaga yang memang memiliki tugas untuk mengawasi perilaku hakim guna memberi pandangan pada ketiga lembaga tersebut dalam menyeleksi calon Hakim Konstitusi, yang didasarkan pada *track record* calon Hakim Konstitusi.

11. Dalam pelaksanaan seleksi pengangkatan hakim pada badan peradilan di bawah MA pada saat ini sepenuhnya menjadi kewenangan MA. Adapun KY, sebagai lembaga yang berwenang untuk mengawasi kode etik hakim hanya terlibat dalam rekrutmen calon Hakim Agung. Hal ini juga bukannya tidak memiliki permasalahan, dimana pada saat ini calon Hakim Agung hasil seleksi dari KY justru diseleksi kembali oleh DPR sebelum diajukan ke Presiden untuk ditetapkan menjadi Hakim Agung dengan mekanisme 3:1. Pola rekrutmen hakim dengan menerapkan konsep seperti ini pada praktiknya justru sangat rentan terjadi penyelewengan yang berakibat pada sulit terwujudnya peradilan yang ideal. Sehingga diperlukan adanya sebuah mekanisme yang tepat guna

memberikan sebuah kepastian dalam penyelenggaraan pemilihan Hakim Agung.

12. Pelaksanaan rekrutmen hakim Mahkamah Konstitusi pada saat ini bertumpu pada adanya hak prerogatif dari MA, DPR, dan Presiden untuk mengusulkan dan menentukan calon Hakim Konstitusi pilihannya sendiri tanpa adanya campur tangan dari pihak lain. Hal ini yang menyebabkan adanya anggapan bahwa mekanisme perekrutmen Hakim Konstitusi tidak transparan dan akuntabel karena dari masing-masing lembaga negara tersebut memiliki mekanismenya masing-masing yang terkadang cenderung tertutup dan minim dari partisipasi publik. Untuk itu perlu adanya suatu lembaga yang independen, dimana bertugas menjadi perantara kekuasaan kehakiman dengan seluruh masyarakat terkait pelaksanaan pola rekrutmen hakim konstitusi agar nantinya kualitas dari hakim konstitusi dapat lebih berintegritas.
13. Indonesia sebagai negara dengan sistem Presidensial dimana salah satu cirinya terdapat pemisahan kekuasaan secara tegas dan tidak adanya ketergantungan antar cabang kekuasaan, serta Presiden memiliki posisi yang kuat dalam mengatur pemerintahannya, sehingga tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Namun setelah berlangsungnya reformasi, keadaan pemerintahan dengan sistem Presidensial cenderung didominasi dengan peran parlemen atau bersifat *legislative heavy*. Dengan begitu Presiden dalam menjalankan visi dan misinya cenderung mengalami kesulitan untuk merealisasikannya. Keberadaan jumlah partai yang banyak dalam parlemen dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Presiden selaku lembaga eksekutif, yang nantinya dapat mempersulit jalannya pemerintahan dikarenakan akan lebih banyak intervensi dari partai-partai tersebut. Sebaliknya, jika jumlah partai dalam parlemen lebih disederhanakan lagi maka akan mempermudah berjalannya pemerintahan. Selain itu

permasalahan juga muncul dalam dinamika pengambilan keputusan dalam sidang, dimana keberadaan fraksi kurang ditempatkan sebagai mekanisme yang dapat mempermudah pengambilan keputusan. Hal ini yang menyebabkan diperlukan adanya suatu penyederhanaan mekanisme pengambilan keputusan oleh fraksi, dengan penerapan ambang batas.

14. Dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia mengenal adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang adil sesuai dengan cabang kekuasaan tersebut, dengan maksud agar tidak ada bentuk ketergantungan antar lembaga negara atau keadaan tumpang tindih kekuasaan, maka lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif memiliki kewenangannya masing-masing dalam menggerakkan roda pemerintahan, dalam pembahasan konteks untuk menegakan bentuk sistem pemerintahan Presidensial, Presiden selaku kepala pemerintahan memiliki kewenangan yang kuat dalam menjalankan pemerintahan karena berperan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, namun sistem Presidensial pada saat ini cenderung terdapat ketergantungan dalam hak-hak kekuasaan Presiden yang dicampuri oleh kekuasaan legislatif, dengan begitu Presiden dalam menjalankan kewenangannya sebagai kepala pemerintahan cenderung sulit untuk menggunakan hak-haknya. Maka dari itu perlu adanya bentuk pengurangan ketergantungan antar kekuasaan eksekutif dengan legislatif dalam menggerakkan roda pemerintahan, dengan maksud agar sistem Presidensial dapat dipertegas dan mempermudah pergerakan Presiden untuk merealisasikan visi dan misinya dalam mewujudkan tujuan nasional.

2. Konsep Ideal Reformulasi Sistem Ketatanegaraan Indonesia Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Ditinjau Dari Pokok-Pokok Permasalahan Yang Ada Saat Ini

A. Reformulasi Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Perubahan UUD Tahun 1945 sebanyak empat kali berimplikasi besar dan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu perubahan mendasar adalah mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, kini diubah menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan perubahan pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 tersebut, maka MPR yang sebelumnya merupakan penyelenggara kedaulatan rakyat serta penyelenggara kekuasaan negara yang tertinggi, kini tidak lagi menjadi pemegang dan pelaksana tertinggi kedaulatan rakyat. Tetapi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal ini dianggap sesuai dengan semangat prinsip *check and balances* yang dianut sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah perubahan UUD Tahun 1945.

Selain kedudukan MPR yang mengalami pergeseran, beberapa kewenangan penting MPR juga dieliminasi. Misalnya, kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN. Dengan demikian, setelah perubahan UUD Tahun 1945, MPR hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Selain itu, susunan anggota MPR juga mengalami perubahan. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (setelah perubahan) menegaskan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR

dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Hal tersebut menandakan berakhirnya supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sebagai gantinya, munculah pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai konsekuensi atas hal tersebut, Presiden memiliki pertanggung jawaban secara langsung terhadap masyarakat mengenai pembangunan nasional yang dijawantahkan dalam sebuah haluan negara yang menjadi acuan pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang didasarkan pada visi dan misi Presiden.

Arah rencana pembangunan tersebut berdampak terhadap otonomi daerah yang merupakan bagian dari struktur ketatanegaraan yang tidak dapat terlepas dalam hubungannya terhadap penyelenggaraan pemerintah pusat. Melalui penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah pusat dalam hal ini tetap merupakan representasi penyelenggaraan negara, sehingga daerah tidak dapat berbuat sendiri atas kemauan dan kehendaknya melainkan tetap berada dalam rambu-rambu sistem hukum nasional. Sehingga dalam menjalankan otonominya, pemerintahan daerah harus tetap mengacu terhadap arah pembangunan pusat yang dituangkan dalam RPJPD dengan berpedoman pada RPJPN.

Produk legislasi yang memuat pedoman penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional atau RPJPN sebagai sebuah Haluan Negara saat ini dituangkan dalam produk undang-undang yang dilahirkan oleh DPR bersama Presiden, dengan keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah sebatas pembahasan produk legislasi pada tingkat tertentu. Sebuah hal yang ironis produk kebijakan dasar berupa pedoman utama dalam pembangunan nasional dan penyelenggaraan negara yang menyentuh sebuah kebijakan yang sebenarnya mengikat seluruh lembaga hanya dituangkan dalam bentuk legitimasi yang lemah.

Atas konsepsi dasar inilah, bahwa dalam rangka mewujudkan arah atau pedoman pembangunan dan penyelenggaraan negara dalam sebuah haluan negara yang menjadi kebijakan dasar membawa gagasan dan ide-ide dari dari keterwakilan politik dan daerah-daerah menuju lembaga representatif atau dikenal pada UUD NRI Tahun 1945 adalah MPR. Dengan demikian perlunya mengaktualisasikan dan menghidupkan kembali kewenangan MPR yang merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan untuk dapat membentuk suatu haluan negara yang menjadi pedoman arah dan kebijakan dasar suatu negara. Kewenangan MPR terkait pembentukan haluan negara menjadi suatu kebutuhan dalam rangka mengatasi permasalahan di Indonesia.

1. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Proses perubahan terhadap UUD Tahun 1945 memberikan implikasi yang sangat besar bagi tata kelembagaan lembaga negara Indonesia. Sebelum perubahan UUD Tahun 1945, prinsip pemisahan kekuasaan yang dianut adalah pemisahan vertikal dan setelah amandemen berubah menjadi pemisahan horizontal. Penerapan prinsip ini berimplikasi pada posisi MPR, yang sebelum amandemen dianggap sebagai lembaga tertinggi negara sekaligus pemegang kedaulatan rakyat kemudian setelah perubahan berubah menjadi lembaga tinggi negara yang setingkat dengan lembaga lain. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD". Perubahan tersebut mengisyaratkan secara tegas bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi dan tidak lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Pelaksana kedaulatan rakyat kemudian diserahkan kepada setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) dan mereka harus

tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat. Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah bahwa menghilangkan MPR sama dengan menghilangkan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR.¹³⁴

Hal tersebut berdampak terhadap kedudukan MPR yang pada awalnya sebelum perubahan UUD Tahun 1945 merupakan lembaga tertinggi negara, setelah perubahan UUD Tahun 1945 kedudukannya tereduksi menjadi hanya sebagai lembaga negara yang diposisikan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Selain itu, perubahan mendasar mengenai keanggotaan MPR yang semula terdiri atas DPR, utusan daerah, dan utusan golongan diubah keanggotaannya sehingga terdiri atas hanya anggota DPR dan DPD yang semuanya dipilih melalui pemilu dan tanpa utusan golongan. Mencermati bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD, dapat dilihat bahwa unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik (*political democracy*) yang didasarkan pada prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan DPD merupakan pelembagaan wakil daerah-daerah, dengan demikian keberadaan MPR diharapkan dapat merepresentasikan seluruh lapisan masyarakat.

Suatu hal yang perlu mendapat catatan adalah MPR sebelum perubahan UUD Tahun 1945 memiliki kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara serta memilih Presiden dan Wakil Presiden dipersempit menjadi hanya memiliki satu kewenangan rutin yakni melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum, dan selebihnya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/

134 Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 96.

atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar serta kewenangan insidental lain yakni terkait bila terjadi hal yang menyebabkan tidak berfungsinya Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti sebab berhalangan tetap atau sudah tidak memenuhi syarat lagi.

2. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Membentuk Haluan Dasar Kebijakan Negara

MPR merupakan lembaga negara yang memiliki reputasi secara menyeluruh sebagai penjelmaan representasi kedaulatan rakyat dari seluruh perwakilan rakyat yakni mewakili representasi politik dan representasi daerah. Pasca perubahan UUD Tahun 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga negara yang berwenang membentuk haluan negara. Namun, menjadi kontroversial bahwa MPR masih memiliki peran dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden meskipun hal tersebut dikatakan sebagai kewajiban seremonial bagi MPR.

Berkaitan dengan tereduksinya kewenangan MPR sehingga tidak lagi berwenang membentuk haluan negara, pelaksanaan haluan negara Indonesia pasca perubahan UUD Tahun 1945 dituangkan dalam SPPN dan RPJPN yang menjadi pedoman pembangunan nasional bagi seluruh lembaga negara. Dalam sebuah rumusan haluan negara yang dituangkan dalam Undang-Undang, dimana dalam pembentukannya tersebut dibentuk oleh DPR bersama dengan Presiden memiliki konsekuensi yang mengakibatkan sebuah kedudukan haluan negara yang menjadi bagian fundamental pedoman bagi pembangunan nasional memiliki legitimasi tidak sekuat saat dituangkan dalam Tap MPR sebelum perubahan UUD Tahun 1945.

Sejatinya, haluan negara haruslah diposisikan sebagai haluan utama dan payung hukum oleh sejumlah undang-undang di bidang penyusunan program yang terkait dengan pembangunan nasional serta diperkuat terkait pola tatanan sistem hukum nasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Hal dimaksudkan agar haluan negara terkait pembangunan nasional menjadi acuan bagi semua penyusunan kebijakan program pembangunan agar memiliki sinergi dengan berbagai program pembangunan lainnya.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka perlu menghadirkan kembali kewenangan konstitusional MPR dalam membentuk sebuah haluan negara. Hal tersebut jelas merupakan bagian kewenangan MPR dengan melihat konstruksi keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sehingga merupakan penggambaran representasi dari kedaulatan rakyat dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif. Kemudian payung hukum haluan negara tersebut dituangkan dalam payung hukum berupa Ketetapan MPR yang diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan lebih tinggi dari pada undang-undang dengan menjawab bahwa perlunya legitimasi yang kuat atas terbentuknya sebuah haluan negara yang menjadi pedoman.

Disisi lain, mengembalikan kewenangan MPR dalam membentuk haluan negara merupakan hal yang bertentangan dengan kedudukan Presiden saat ini yang bukan lagi menjadi mandataris MPR, melainkan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu sehingga tanggung jawab Presiden adalah langsung kepada rakyat. Dalam konsepsi ini nantinya pembentukan haluan negara yang menjadi kewenangan MPR kedalam bentuk Ketetapan MPR dalam hal substansi pembangunan ideologis

bangsa yang sifatnya jangka panjang. Sehingga haluan negara ini nantinya diharapkan dapat menjadi *roadmap* dari pembangunan nasional yang dalam prakteknya akan dilaksanakan oleh Presiden.

Sebagai esensi untuk menghilangkan kesan bahwa Presiden akan menjadi mandataris MPR, Presiden memiliki hak dan kewenangan untuk tetap membentuk program-program pokok pembangunan berdasarkan visi dan misi yang menjadi hak prerogatifnya kedalam bentuk Peraturan Presiden. Namun dalam hal ini, program-program pokok pembangunan tersebut tetap berpedoman pada haluan negara jangka panjang yang dibentuk oleh MPR dengan tujuan tercapainya sinergitas dan kesinambungan pembangunan nasional. Hal ini sebagai upaya memperkuat sistem Presidensial dengan menghargai Presiden yang tetap bertanggung jawab terhadap rakyat dalam membuat program-program pokok pembangunan.

Senada dengan hal tersebut, **J.J. Rousseau** dalam teori kedaulatan rakyat (kontrak sosial) menyatakan bahwa kedaulatan adalah pelaksanaan dari kehendak umum. Dalam negara yang berkedaulatan rakyat, individu tetap dapat mempertahankan kebebasannya, karena rakyat adalah sumber kedaulatan. Kedaulatan tersebut tidak dapat dibagi antara pemerintah (eksekutif) dan parlemen (legislatif). Kedaulatan bersifat legislatif, dan identik dengan rakyat. Jika negara diatur secara baik, maka kebebasan rakyat akan lebih baik dari pada kebebasan aslinya. Kehendak individu harus tunduk pada kehendak umum, karena kehendak umum lebih mencerminkan realita daripada kehendak individual.¹³⁵

Berdasarkan konsepsi kedaulatan sebagaimana dikemukakan oleh **J.J. Rousseau**, dapat dipahami bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu

135 F. Budi Hardiman, 2007, *Filsafat Modern: dari Machiavelli sampai Nietzsche*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 119.

negara. Kedaulatan rakyat dalam suatu negara adalah kedaulatan yang dipegang oleh kekuasaan legislatif dan berfungsi sebagai “jantung” dalam operasionalisasi negara. Sehingga legislatif sebagai pemegang kedaulatan rakyat tidak akan mengingkari kepentingan umum rakyatnya.

DPR adalah pemegang kedaulatan rakyat bersama dengan DPD sebagai perwakilan daerah karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Presiden pun adalah pemegang kedaulatan rakyat karena dipilih langsung oleh rakyat. Namun, DPR, DPD dan Presiden mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda. DPR dan DPD sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, sedangkan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Namun demikian, Presiden dapat juga menjadi legislator dalam rangka mengajukan, membahas serta menyetujui RUU serta membuat Perpres dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan teori **J.J. Rousseau** yang mengajarkan kedaulatan rakyat dipegang oleh kekuasaan legislatif di Indonesia maka legislatif mempunyai kewenangan untuk menentukan arah keinginan masyarakat dalam bentuk haluan negara. Berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, pemegang kedaulatan rakyat di Indonesia antara lain DPR, DPD, dan Presiden karena semuanya dipilih langsung oleh rakyat sehingga sebagian aspirasi rakyat diserahkan kepada lembaga tersebut.

Berkaitan dengan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan teori kedaulatan Rousseau, serta dalam kaitannya dengan lembaga yang berwenang menentukan haluan negara, maka MPR berwenang menentukan haluan negara, begitu pula Presiden dalam kapasitas legislatif juga berwenang. Sehingga MPR maupun

Presiden sebagai lembaga negara yang menetapkan haluan negara yang point besarnya tetap pada MPR dalam haluan negara yang sifatnya jangka panjang serta merupakan *roadmap* pembangunan nasional dengan Presiden sebagai pelaksana *roadmap* pembangunan tersebut melalui pokok-pokok program pembangunan yang telah direncanakannya.

Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat diberikan kewenangan untuk membentuk dan menetapkan Haluan Dasar Kebijakan Negara, maka dilakukan perubahan pada Pasal 3 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan dilakukan pergeseran ayat pada Pasal 3 ayat (2) dan (3) menjadi Pasal 3 ayat (3) dan (4). Pasal 2 ayat (1), (2), dan (3), serta Pasal 3 ayat (1) tidak diadakan perubahan karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai. Sehingga Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 dari yang sebelumnya memiliki klausul:

1. *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
2. *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
3. *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*

Maka setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, selanjutnya berbunyi:

1. *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
2. *Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk dan menetapkan Haluan Dasar Kebijakan Negara.*

3. *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
4. *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*

3. Kajian Komprehensif Konstitusi Sebagai Bentuk Tafsir Konstitusi

Penafsiran konstitusi menjadi salah satu alat bagi hakim konstitusi untuk memberikan keadilan atau memutus perkara karena itu hakim konstitusi sering dikatakan sebagai *the interpreter of the constitution* terutama untuk perkara pengujian undang-undang terhadap UUD dan penyelesaian sengketa antar lembaga negara. Dengan kekuasaan yang dimilikinya ini, hakim tentunya dapat bertindak untuk menjalankan fungsinya dengan baik dan optimal, namun terdapat juga potensi untuk terjadinya kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh hakim. Padahal dalam kedudukannya sebagai hakim dalam posisi yang terakhir dalam penyelesaian suatu permasalahan hukum. Terlebih bahwa putusan hakim akan membawa akibat tidak hanya bagi perseorangan saja melainkan juga dapat membawa akibat hukum bagi umum terutama dalam perkara pengujian undang-undang karena undang-undang mempunyai kekuatan mengikat hukum.

Mengingat putusannya yang berdampak luas terutama pada pengujian undang-undang yang bersifat umum, sehingga bagaimanapun keleluasaan hakim dalam rangka kebebasan hakim dan imparialitasnya dalam hal penafsiran konstitusi perlu membatasi diri, sebagaimana diungkapkan oleh **Daniel A. Farber**, yang menyatakan "*Giving judges discretion, does not mean that they are free to decide as they wish. There are limits on both the factors that they can consider and the*

reasoning that they can use."¹³⁶

UUD NRI Tahun 1945 yang dapat ditafsirkan bermacam-macam sebagaimana diungkapkan **Hamid S. Attamini**, berarti mempunyai kekuatan kelemahan dalam susunan bahasanya yang mengandung ketidaksempurnaan tingkat pertama dan tingkat kedua. Ketidaksempurnaan tingkat pertama meliputi kandungan makna ganda, kabur, dan terlalu luas. Ketidaksempurnaan kedua meliputi ketidaktepatan kata dan ungkapan (untuk hal yang sama digunakan untuk kepentingan yang berbeda), berlebihan, bertele-tele, kacau, ketiadaan bantuan tanda baca untuk kalimat-kalimat panjang, dan ketidakteraturan susunan.¹³⁷

Untuk mengatasi hal tersebut, dalam membahas mengenai penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh pengadilan, secara teoritis terdapat beberapa metode penafsiran yang dapat dipergunakan oleh hakim dalam melakukan penafsiran terhadap konstitusi dimana salah satunya adalah *Original intent or Understanding* yakni ketika hakim tidak menemukan tafsiran cukup atau doktrin yang lebih luas terhadap kata-kata dalam konstitusi, hakim mencari maksud dan pengertian asli seperti yang dikehendaki oleh pembentuk konstitusi.

Dengan kekurangan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 tentunya sebagai *the interpreter of the constitution*, hakim konstitusi tetap memerlukan suatu pedoman secara menyeluruh mengenai konstitusi untuk memutus suatu perkara pengujian undang-undang terhadap UUD serta sengketa kewenangan antar lembaga negara. Untuk mengakomodir hal tersebut serta untuk memberikan batasan terhadap hakim konstitusi agar tidak keluar dari rel penafsiran konstitusi yang sebenarnya, serta dalam rangka membantu kinerja

136 Daniel E. Farber & Suzanna Sherry, 2009, *Judgment Calls Principles and Politics in Constitutional Law*, New York: Oxford University, hlm. 52.

137 Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya Jilid 2*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 10.

hakim MK dalam melakukan penafsiran konstitusi terutama melalui metode penafsiran *Original intent or Understanding*, MPR sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD dapat menjembatannya dengan membuat suatu buku mengenai kajian komprehensif konstitusi.

Buku mengenai kajian komprehensif konstitusi ini nantinya akan memuat penjabaran mengenai landasan filosofis, yuridis, sosiologis dan politis diubah dan ditetapkannya suatu UUD. Selain itu, buku ini juga memuat mengenai hal-hal mendasar dari penyelenggaraan negara, pokok perubahan dan pembahasan yang ada dalam muatan UUD, kemudian mengenai tujuan dimuatnya suatu norma dalam konstitusi tersebut dan tujuan dengan dimuatnya norma tersebut bagi negara kedepannya seperti dalam rangka menegakkan keadilan, memajukan kesejahteraan sosial dan menjaga kebebasan.

Buku mengenai kajian komprehensif konstitusi dibuat demi memberikan garis panduan terhadap hakim konstitusi yang memiliki legitimasi penafsiran konstitusi dalam ranah pengujian konstusionalitas undang-undang. Selain itu, buku ini dapat pula digunakan oleh lembaga negara lain dalam hal mengeluarkan suatu peraturan/kebijakan agar tidak melenceng dari maksud konstitusi itu sendiri. Oleh sebab itu, tujuan adanya buku mengenai kajian komprehensif konstitusi ini sebagai sarana mempermudah penafsiran konsitusi dan memberikan batasan-batasan tertentu serta memiliki muatan dalam menjangkau masa depan untuk melihat berbagai kemungkinan agar tetap sesuai dengan sendi-sendi dasar Negara Republik Indonesia yang termuat dalam konstitusi.

4. Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Bagi Seluruh Lembaga Negara

Dalam negara yang demokratis dimana rakyat berhak menentukan kebijakan, melaksanakan kebijakan dan mengawasi kebijakan, maka sudah tentu rakyat melalui wakilnya berhak mendengar dan menilai kinerja dari masing-masing lembaga negara sebagai bentuk laporan kinerja atas pelaksanaan tugas (*progress report*) yang diamanatkan melalui UUD dan haluan negara. Selama ini, rakyat tidak pernah mengetahui bagaimana lembaga-lembaga negara yang juga melaksanakan amanat penderitaan rakyat melalui pemilihan langsung telah melakukan tanggung jawabnya masing-masing sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Dalam kaitannya dengan ini, masing-masing lembaga negara menyampaikan laporan kinerja setiap tahunnya kepada rakyat melalui wakilnya yang duduk di MPR. Sudah tentu DPR dan DPD juga berkewajiban menyampaikan laporan tersebut kepada MPR. Hal tersebut sangat berkaitan dengan haluan negara yang menjadi *roadmap* pembangunan nasional yang juga dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara. MPR dalam hal ini dijadikan sebatas hanya sebagai media formal ketatanegaraan bagi lembaga tinggi negara untuk menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga negara terkait kepada rakyat melalui sidang MPR yang dilaksanakan setiap tahunnya.

Oleh sebab itu, sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR ini semata-mata merupakan forum formal untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga tinggi negara sebagai wujud pertanggung jawaban terhadap rakyat. Dalam artian lain, sidang tahunan MPR ini sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga tinggi negara dalam menjalankan haluan negara. Selain itu, sidang tahunan MPR ini tidak dimaksudkan untuk

mengambil keputusan terkait laporan kinerja lembaga-lembaga negara. Bahkan, dalam rangka menjaga hubungan harmonis antar lembaga tinggi negara, dalam sidang tahunan MPR tersebut tidak disepakati adanya pertanyaan atau bahkan interupsi. Hal tersebut pun demi menjaga eksistensi sidang tahunan MPR agar tidak mengubah kontruksi kelembagaan negara.

Hal ini sangat dimungkinkan, sebab dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara”. Dengan frasa “sedikitnya sekali dalam lima tahun” mengandung arti dimungkinkan sekali MPR bersidang lebih dari sekali dalam lima tahun seperti setiap tahun. Frasa tersebut memiliki kemungkinan untuk diubah sesuai dengan penyelenggaraan sidang MPR sebagai media penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara. Namun demikian, harus ada satu pengertian bahwa sidang tahunan MPR ini tidak dimaksudkan untuk menilai atau meminta pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara oleh MPR apalagi sebagai sarana untuk menjatuhkan suatu lembaga negara tertentu, melainkan sidang tahunan ini hanya sebatas media formal prosedural untuk menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga tinggi negara kepada rakyat terkait dengan *roadmap* pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh setiap lembaga-lembaga tinggi negara.

B. Haluan Dasar Kebijakan Negara Republik Indonesia

Dalam praktik ketatanegaraan, sebuah pedoman menjadi acuan yang penting bagi suatu bangsa karena pedoman tersebut kedepannya menentukan nasib sebuah negara. Perumusan pedoman dalam sistem ketatanegaraan ini sering dirumuskan dalam bentuk haluan negara.

Haluan adalah arah jalan atau pedoman, sehingga Haluan Negara berarti *policy* atau kebijakan dasar. Haluan negara merupakan arah bagi penyelenggara negara. Haluan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum. Dengan demikian istilah Haluan Negara dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti yang tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, atau pun politik hukum. Esensi perencanaan pembangunan nasional suatu negara adalah mekanisme interaktif atas kekuatan politik dan demokrasi yang berkembang dalam masyarakat secara berkesinambungan dan diatur oleh pemerintah yang mampu menjaring aspirasi masyarakat secara maksimal.

Berdasarkan pemahaman tersebut, mekanisme penyusunan perencanaan nasional yang baik adalah mekanisme yang mampu menyikapi unsur-unsur pemerintahan dan dituangkan dalam tugas pokok untuk diemban oleh departemen, kementerian, dan lembaga agar dapat menjalankan pembangunan nasional sesuai amanat konstitusi yaitu menciptakan masyarakat yang adil sejahtera, aman dan damai, bagi masyarakat Indonesia. Pemahaman di atas mengindikasikan bahwa mekanisme politik dan demokrasi dalam penyusunan perencanaan nasional harus fleksibel untuk dapat adaptasi perubahan dalam setiap kurun waktu dan situasi yang berbeda. Di sisi lain harus mampu mengembangkan seluruh potensi yang ada mulai tingkat komunitas terkecil sampai tingkat pusat serta berupaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

1. Pola Pembangunan Nasional Semesta berencana

Sejak Indonesia menjadi sebuah Negara merdeka, pembangunan nasional sudah mulai dilakukan, meskipun dalam pelaksanaan pembangunan pada saat itu belum mengacu kepada suatu perencanaan dalam jangka panjang. Pada pemerintahan kurun waktu dua puluh tahun pertama Indonesia merdeka, kekuasaan Presiden sangat dominan sehingga dalam pelaksanaan pembangunan

pun acuan utamanya adalah kebijakan atau ide-ide yang dikemukakan oleh Presiden. Walaupun demikian pada saat itu, kita telah mengenal suatu konsep Haluan Negara dalam bentuk pembangunan nasional semesta berencana, namun rencana pembangunan nasional yang disusun tersebut belum menggunakan pola perencanaan yang sistematis dan berjangka panjang.¹³⁸

Pembangunan semesta berencana merupakan pembangunan yang bersifat menyeluruh (*overall planning*) untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Usaha pembentukan penyusunan arah kebijakan pembangunan nasional pada masa orde lama dicerminkan melalui pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi pada tanggal 12 April 1947 yang dibentuk dengan Penetapan Presiden (Penpres) No. 3 Tahun 1947 dengan diketuai oleh Drs. Mohammad Hatta dan wakil ketua yaitu Sjafroedin Prawiranegara, A.K Gani, dan Muhammad Roem. Panitia Pemikir Siasat Ekonomi menghasilkan suatu dokumen perencanaan yang disebut Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia. Yang terdiri dari Rencana Kasimo (1948-1950), Rencana urgensi perkembangan industry dan industry kecil (1951-1952), Rencana Pembangunan Semesta Berencana (1961-1969).

Dalam beberapa paket kebijakan pembangunan diatas, bisa dikatakan bahwa Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) menjadi titik perhatian karena memuat hal umum yang tidak secara khusus mengurus satu bidang tertentu. Selain itu, PNSB menjadi rencana pembangunan jangka menengah yang terpanjang dalam sejarah perencanaan pembangunan di Indoensia, yaitu dalam jangka waktu 8 tahun.

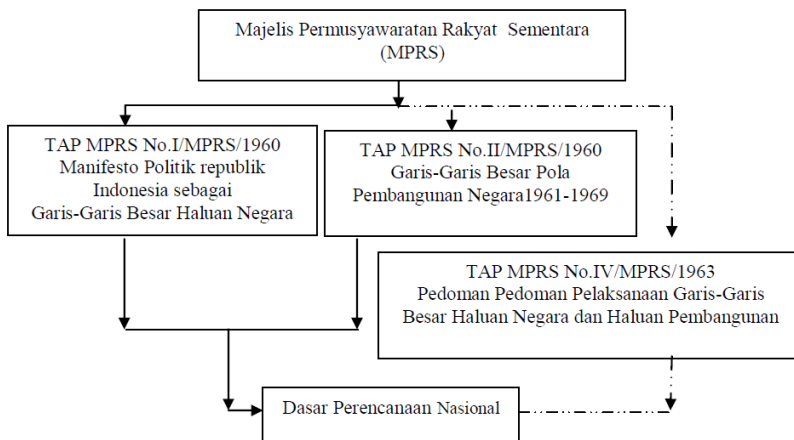
Dasar hukum pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana kemudian disusun oleh Dewan

138 Mohammad Ali, 2005, *Pendidikan Untuk Pembangunan Nasional*, Jakarta: Grasindo, hlm. 25.

Perancang Nasional (Depernas) yang dibentuk dengan UU No. 80 Tahun 1958 dan pelaksanaannya ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1959. Depernas telah berhasil menyusun rumusan mengenai rencana pembangunan nasional semesta tahun pertama (1961-1969) melalui ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahapan Pertama.

Selain TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969, terdapat pula 2 ketetapan lainnya yang menjadi konsep dan dasar kebijakan perencanaan nasional pada masa pemerintahan tahun 1958-1967, yakni TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPRS No. IV/MPRS /1963 tentang

Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.



Gambar 1. Dokumen Perencanaan Nasional Periode 1958 – 1967

Pembangunan Nasional Semesta Berencana memunculkan suatu konsep pembangunan dalam masa peralihan, yang bersifat meyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau Masyarakat Sosialis Indonesia di mana tidak terdapat penindasan atau penghisapan atas manusia oleh manusia, guna memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat.¹³⁹ Pola-pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana itu, antara lain mencakup:

- a. Bidang Mental, Keagamaan, Kerohanian, dan Penelitian.
- b. Bidang Kesejahteraan.
- c. Bidang Pertahanan-Keamanan (HANKAM).
- d. Bidang Peningkatan Produksi.
- e. Bidang Distribusi dan Perhubungan.
- f. Bidang Keuangan dan Pembiayaan.

Dari urutan-urutan di atas, jelaslah bahwa Bidang Mental, Keagamaan, Kerohanian, dan Penelitian, yang di dalamnya meliputi pula kegiatan pendidikan dan kebudayaan dalam program Pembangunan Semesta Berencana yang dicanangkan pemerintah pada waktu itu, memperoleh tempat dan prioritas utama.

Sebagai sebuah landasan bagi pembangunan yang menyeluruh, sudah tentu pembangunan semesta berencana ini tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga pembangunan yang mencakup pembangunan mental atau karakter bangsa. Pembangunan harus berpusat pada manusia atau lebih dikenal dengan *human centric development*, yakni setiap manusia Indonesia harus merasakan gerak dan derap pembangunan, berpartisipasi di dalamnya dan menikmati hasilnya. Pembangunan tidak hanya diarahkan

139 Konsideran Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

untuk mengejar perubahan melalui pertumbuhan yang cepat dan tinggi, tetapi juga memupuk dan menumbuhkan makna kehidupan bagi kemanusiaan.

2. Pola Pembangunan Garis-Garis Besar Haluan Negara

Pada pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto, perencanaan mulai digiatkan lagi yang dikerjakan oleh Badan Perencana Pembangunan Nasional (BAPPENAS) yaitu pada tahun 1966 mulai dengan rencana Program Stabilisasi dan Rehabilitasi Ekonomi. Program pembangunan dibagi dalam beberapa tahap. Tahapan jangka pendek disebut dengan Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun bahkan ada rencana pembangunan dua puluh lima tahun (1994-2019). Tiap repelita memiliki target dan sasaran terukur. Repelita pertama yang dicanangkan tahun 1969 hingga 1974 menitikberatkan dalam bidang pertanian. Pada pertengahan tahun 1980an Indonesia sudah mampu mencapai swasembada dalam persediaan beras. Pada periode itu, perekonomian Indonesia tumbuh lebih dari 7 persen. Prestasi yang bersifat rekor itu tidak ada presedennya dalam sejarah modern nusantara.¹⁴⁰ Kemudian dilanjutkan yang kedua tahun 1974 – 1979, dan seterusnya. Perencanaan pada masa orde baru dilakukan dalam tiga tahap:¹⁴¹

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang I dan II (tiap 25 tahun).
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah I s/d x (tiap lima tahun), dilakukan antara perencanaan pembangunan Jangka Panjang.
- c. Rencana Pembangunan Jangka Pendek I dan V (tiap satu tahun) dilakukan antara Perencanaan Jangka Menengah.

140 Anne Both, 2001, *Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan*, dalam Donald K Emerson (Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 19.

141 M.Hasbi Arbi, “UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dan Politis Dalam Pembangunan Nasional”, *Jurnal Variasi*, Vol.4 No.12, Juni 2013, hlm. 5.

Daerah tingkat I dan II mengikuti perencanaan nasional, dimana di daerah tingkat I dan II dibentuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah tingkat I dan II yang bertugas mengkoordinir dan merencanakan Rencana Pembangunan Daerah baik Rencana Pembangunan lima tahun Daerah maupun Perencanaan Tahunan Daerah.¹⁴² Konsepsi dari fungsi dan manfaat perencanaan disimpulkan bahwa perencanaan ini merupakan suatu keniscayaan yang terus berjalan selama negara ini tetap berdiri. GBHN sebagai politik dan strategi nasional atau sebagai kebijaksanaan dasar nasional, berkedudukan sebagai landasan operasional.

Menurut **Mahmuzar**, Presiden menjalankan program pembangunan berdasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dikeluarkan melalui Ketetapan MPR (TAP MPR), karena MPR dianggap sebagai maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Presiden wajib menjalankan haluan negara menurut GBHN yang ditentukan oleh MPR. Di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dalam menjalankan pemerintahan negara. Instrumen hukum dalam acuan penyelenggaraan negara dituangkan dalam bentuk GBHN dalam formulasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI).¹⁴³

GBHN bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata baik secara materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.

142 *Ibid.*

143 Yessi Aggraini, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 9 No. 1, Januari-Maret 2015, hlm. 75.

Ketentuan/Kaidah Pelaksanaan GBHN pada dasarnya merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional yang ditetapkan setiap lima tahun berdasarkan perkembangan dan tingkat kemajuan kehidupan rakyat dan Bangsa Indonesia, dan pelaksanaannya dituangkan dalam pokok-pokok kebijaksanaan pelaksanaan pembangunan nasional yang ditentukan oleh Presiden.¹⁴⁴

Hal ini berarti bahwa dalam perjalanan bangsa dan Negara dalam usaha mewujudkan cita-cita yang menjadi tujuan nasional, diadakan tahap-tahap yaitu setiap 5 tahun dan diadakan peninjauan hasil-hasil yang telah tercapai dalam 5 tahun terakhir, diadakan penilaian atas perkembangan yang terjadi selama itu serta ditentukan apa yang dapat dan ingin dicapai dalam lima tahun berikutnya. Kemudian pada dasarnya GBHN yang dimaksudkan di sini mengandung unsur-unsur:¹⁴⁵

- a. GBHN adalah haluan Negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat
- b. GBHN pada hakekatnya adalah Pola Umum Pembangunan, yaitu merupakan rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu, yang berlangsung secara terus-menerus.
- c. Rangkaian program-program pembangunan yang terus menerus tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti termaksud di dalam pembukaan UUD 1945.

Melihat keadaan pelaksanaan GBHN pada masa Orde Baru tersebut, maka dapat ditelaah kembali bahwa keberlangsungan negara Republik Indonesia dengan keberadaan suatu haluan negara merupakan bentuk kesatuan dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan negara, hal ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

144 Imam Subkhan, 'GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia', *Jurnal Aspirasi* Vol. 5 No. 2, Desember 2014, hlm. 138.

145 Musanef, 1983, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: PT Gunung Agung, hlm. 36-37.

- a. GBHN merupakan suatu *masterplan* berlandaskan pernyataan kehendak dari rakyat untuk memberikan arah pembangunan yang mengakomodir keberlangsungan semua aspek pembangun negara.
- b. Tujuannya ialah untuk menciptakan keadaan yang diinginkan dalam waktu lima tahun berikutnya dan dalam jangka panjang sehingga secara bertahap dapat terealisasinya cita-cita Bangsa Indonesia seperti termaksud dalam UUD 1945.

Keberadaan Garis-Garis Besar Haluan Negara secara ideologis bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang menjadi cita-cita Bangsa Indonesia yang tertera dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945, serta sebagai wadah permusyawaratan rakyat yang membahas rencana untuk lima tahun ke depan, suatu *master plan* yang tidak hanya dibahas oleh tim sukses para capres ataupun cawapres, akan tetapi dibicarakan oleh seluruh elemen rakyat melalui berbagai proses penggarapan pemikiran kebangsaan, politik maupun ekonomi yang tersebar dalam fraksi-fraksi yang ada di MPR.

3. Pola Pembangunan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sebelum adanya perubahan atau amandemen UUD Tahun 1945, arah pembangunan nasional ditetapkan melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN ini merupakan haluan Negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).¹⁴⁶

Situasi krisis multidimensi memicu terjadinya

¹⁴⁶ Lihat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *UUD 1945, P-4, GBHN, TAP-TAP MPR 1993, Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris, Bahan Penataran dan Bahan Referensi Penataran*, Jakarta: Percetakan UIP, 1993, hlm. 317-318.

reformasi, yang juga berdampak pada perubahan arah dan pola perencanaan pembangunan nasional jangka panjang dan jangka menengah. Setelah reformasi, pembangunan nasional pada masa transisi mengacu pada Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang merupakan Ketetapan MPR Nomor 25 Tahun 2000. Setelah adanya Perubahan Ketiga UUD 1945, MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara (GBHN). Kemudian pada kurun waktu berikutnya agar dapat menjamin tercapainya tujuan negara disusunlah sistem perencanaan pembangunan Nasional melalui keluarnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).

Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah kesatuan tata perencanaan pembangunan untuk jangka panjang, jangka menengah dan jangka tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.¹⁴⁷ Kemudian Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini di implementasikan ke dalam perencanaan jangka panjang 20 tahun yakni 2005-2025.¹⁴⁸

Selanjutnya pedoman penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional dituangkan dalam bentuk produk undang-undang mengenai program pembangunan nasional 20 tahun, yakni UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (UU RPJPN). Pasal 3 Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum,

147 Lihat Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

148 Mohammad Ali, 2005, Pendidikan Untuk Pembangunan Nasional, Jakarta: Grasindo, hlm. 27.

mencerdaskan kehidupan bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah pembangunan nasional.¹⁴⁹

Proses penyusunan dan penetapan RPJP Nasional sebagai berikut: Menteri menyiapkan rancangan RPJP Nasional, dan menjadi bahan utama bagi Musrenbang Jangka Panjang. Musrenbang Jangka Panjang ini diselenggarakan oleh Menteri dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat. Setelah itu Menteri menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang tersebut. Kemudian, RPJP Nasional ini ditetapkan dengan Undang-undang.¹⁵⁰

Kalau dilihat dari proses penyusunan dan penetapannya sebagaimana di atas, RPJP Nasional sangatlah baik. Karena, pertama, disiapkan secara matang oleh Menteri dan dibahas melalui serangkaian proses Musrenbang Jangka Panjang. Kedua, melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), baik unsur-unsur penyelenggara negara maupun keterlibatan publik (masyarakat). Dan ketiga, RPJP Nasional ini ditetapkan dalam bentuk undang-undang, yang berarti proses pembahasan dan penetapannya melibatkan Presiden atau pemerintah dengan wakil rakyat atau DPR. Sedangkan dilihat dari isi atau materinya, RPJP Nasional ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya.¹⁵¹

149 Lihat Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

150 Lihat Pasal 10-13 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

151 Lihat Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional) alinea ke-4.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.¹⁵²

RPJM Nasional yaitu dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan, yaitu RPJM Nasional I Tahun 2005–2009, RPJM Nasional II Tahun 2010–2014, RPJM Nasional III Tahun 2015–2019, dan RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.¹⁵³ Sebagai catatan perlu dikemukakan bahwa RPJM Nasional meskipun memedomani RPJP Nasional, tetapi merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya.

Oleh karena merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka RPJM Nasional sebagai perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan dalam prakteknya memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan antara periode satu dengan periode berikutnya. Hal ini bisa terjadi jika Presiden yang terpilih berikutnya berbeda dengan Presiden sebelumnya. Sehingga dapat dimungkinkan antara strategi pembangunan nasional dari Presiden sebelumnya berbeda dengan Presiden yang terpilih berikutnya.

152 Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Lihat juga Pasal 4 ayat (2) dan Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional) alinea ke-9.

153 Pasal 1 angka 3 UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional)

Masalah yang akan muncul kemudian ialah, jika Presiden yang terpilih di tingkat pusat berbeda ideologi dan *platform* dengan Kepala Daerah oleh karena perbedaan partai politik yang mengusungnya, maka tidak mustahil akan terjadi perbedaan strategi pembangunan antara pembangunan nasional dengan pembangunan daerah untuk rentang 5 (lima) tahunan. Hal tersebut juga dapat terjadi di antara pemerintah daerah misalnya pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/ kota, yang disebabkan oleh perbedaan ideologi dan *platform* dari partai yang mengusung tersebut.

Mekanisme atau alur penyusunan rencana pembangunan nasional pada dasarnya memiliki tujuan yang sama, yakni berkomitmen melibatkan partisipasi masyarakat yang luas dan kekuatan-kekuatan politik di parlemen untuk mewujudkan pembangunan nasional yang dapat menciptakan kesejahteraan umum, dan mencapai cita-cita kemerdekaan bangsa. Terlihat bahwa penyusunan rencana pembangunan di era reformasi telah diupayakan untuk lebih melengkapi perencanaan pada masa sebelumnya. Hal ini terlihat dari rincian sistematika penyusunan yang lebih teratur dan terarah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang SPPN.

Dengan dihapuskannya GBHN, konsistensi dan kontinuitas nampak tidak berjalan karena perencanaan pembangunan diwadahi dalam undang-undang. Undang-Undang SPPN beserta peraturan dibawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan saat ini, dianggap tidak dapat menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah karena arah pembangunan tidak cukup dituangkan dalam misi dan visi calon Presiden yang bila terpilih kemudian dituangkan dalam undang-undang. Jika tidak adanya kejelasan arah maka program pembangunan bisa ditafsirkan secara bebas dan ini sudah terjadi di mana kepala daerah menafsirkan sendiri-sendiri pembangunan

di wilayahnya.

Demikian pula dengan kebijakan arah pembangunan jangka panjang di daerah (RPJP Daerah) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Kebijakan ini merupakan suatu bentuk upaya perwujudan pembangunan yang berimbang antara pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dengan asas pembantuan.

Dengan alasan otonomi daerah itulah terkadang pembangunan di daerah tidak berjalan selaras dengan pembangunan di pusat. Walaupun asas otonomi seluas-luasnya tetap diutamakan namun RPJP Nasional diyakini tidak akan optimal untuk menjadi rujukan utama perencanaan pembangunan nasional maupun daerah. Pembangunan di daerah ataupun pembangunan nasional jangka pendek tidak dapat menjamin bahwa penyusunan dan substansinya dapat sesuai dengan RPJP Nasional. Selain itu, kebijakan ini dianggap cenderung lebih mencerminkan visi personal Presiden sehingga dikatakan tidak mewakili aspirasi rakyat dalam menentukan arah pembangunan.

Dengan berbagai alasan tersebut, muncul sebuah paradigma bahwa sangat diperlukan konsensus politik, dalam membuat arah pembangunan, yang lebih tinggi daripada undang-undang. Adanya GBHN atau memakai nama yang lain dalam menentukan arah pembangunan adalah sesuatu yang penting karena masa depan Bangsa Indonesia dianggap akan terdistorsi apabila ditentukan oleh visi dan misi dari Presiden, gubernur, walikota, dan bupati. *Legal binding* untuk pedoman perencanaan pembangunan nasional harus dibuat lebih tinggi agar memiliki daya ikat yang legal, psikologis, dan ideologis. Dengan daya ikat yang tinggi maka setiap komponen bangsa akan mempunyai komitmen yang tinggi dan *sense of respon* yang baik. Gagasan ini merupakan suatu bentuk kemajuan dalam menciptakan iklim pembangunan yang lebih merata dan berkesinambungan, dengan begitu arah

dan tujuan negara dapat terlaksana lebih jelas.

4. Reformulasi Pola Haluan Dasar Kebijakan Negara Republik Indonesia

Pasca amendemen UUD 1945, MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN serta ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya.¹⁵⁴ Satu-satunya produk hukum yang dibuat menurut lingkup kewenangan MPR dan bersifat mengatur dewasa ini adalah produk perubahan undang-undang dasar yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 Ayat UUD NRI Tahun 1945. MPR pasca reformasi tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan di luar undang-undang dasar, maka tidak akan ada lagi produk hukum yang berisi norma yang mengatur yang ditetapkan dengan TAP MPR selain terkait perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Faktanya pengalaman Bangsa Indonesia dalam pembangunan jangka panjang pembangunan 25 tahun yang termuat dalam GBHN cukup bermanfaat. Hal itu terlihat dari bagaimana Bangsa Indonesia harus merencanakan pembangunan sarana, prasarana dan sumber daya manusia (SDM) lima sampai sepuluh tahun sebelum hasilnya dapat dimanfaatkan oleh negara. Dengan perencanaan yang terarah memungkinkan penyusunan prioritas strategi pembangunan yang fokus dan bertahap, sehingga semakin mendekatkan Bangsa Indonesia pada cita-cita dan tujuannya sesuai dengan pembukaan UUD 1945. Pembentukan haluan negara bagi Indonesia menjadi sangat relevan pada saat ini, agar tercipta suatu acuan dan batu uji terhadap arah dan strategi perencanaan pembangunan nasional jangka panjang, jangka menengah 5 tahunan dan jangka 1 tahunan, usulan penghidupan GBHN tersebut sudah pasti akan berkait dengan penataan wewenang MPR. Artinya, penghidupan kembali GBHN

154 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konpres, hlm. 52.

tidak mungkin dilakukan selama posisi MPR tidak menjadi lembaga tertinggi negara sebagaimana diatur UUD 1945 sebelum perubahan.

Jika keinginan membentuk GBHN tidak berbeda jauh dengan GBHN ketika era Orde Lama dan Orde Baru, penataan wewenang MPR diperlukan, yaitu mengembalikan MPR pada posisi sebagai lembaga tertinggi dan sekaligus sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Maka yang paling dikhawatirkan gagasan penghidupan GBHN dengan melakukan penataan wewenang MPR tersebut akan menghadirkan praktik sistem parlementer di negeri ini dalam pengertian yang sesungguhnya. Pengalaman GBHN pada kedua era tersebut hanya mungkin dihindarkan jika upaya menghidupkan GBHN dilakukan dengan paradigma baru. Namun, selama berpikir memberikan dasar hukum dengan Ketetapan MPR, posisi MPR sebagai lembaga tertinggi akan secara otomatis hidup kembali. Dalam soal ini penting diketahui bahwa desain GBHN seperti zaman Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto hanya mungkin diterima dengan cara mengadopsi posisi MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Namun jika istilah GBHN dimunculkan kembali dalam amandemen UUD NRI 1945 kelima untuk menyebut haluan negara dengan segala sistem pelaksanaan yang sama seperti era Orde Baru, maka justru akan menyebabkan kemunduran proses demokrasi Indonesia. Hal ini karena apabila GBHN dihidupkan kembali dengan sistem yang sama, akan menimbulkan implikasi yang sangat besar bagi sistem ketatanegaraan yang sudah berkembang dan berjalan dengan baik. Sehingga perlu adanya reformulasi baik dari sistem haluan negara itu sendiri ataupun dari istilah yang digunakan.

Untuk menemukan reformulasi tersebut, maka lahirlah gagasan haluan negara yang mempunyai sistem pelaksanaan berbeda, namun diharapkan berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa. Haluan

negara yang dimaksud tersebut dirumuskan dengan istilah yaitu Haluan Dasar Kebijakan Negara (HDKN). Landasan pelaksanaan HDKN ditetapkan dengan produk hukum yang bersifat mengatur secara resmi dan ditetapkan dengan peraturan perundangan yang hierarkis. Sehingga perencanaan pembangunan nasional tersusun secara sistematis serta dapat disesuaikan dengan dinamika yang berkembang di masyarakat serta mengakomodir prinsip otonomi daerah tanpa mengabaikan keselarasan pembangunan di tingkat pusat dan daerah.

a. Haluan Dasar Kebijakan Negara (HDKN)

Haluan Dasar Kebijakan Negara (HDKN) sebagai bentuk pengganti dari GBHN, SPPN, atau RPJP yang selama ini belum sempurna dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu HDKN akan menjadi wujud baru dari haluan negara diharapkan dapat memberikan suatu sistem yang sesuai dengan perkembangan zaman serta bersifat demokratis yang dimana mencerminkan keterlibatan seluruh aspek bernegara dalam penyusunan arah pembangunan nasional. HDKN merupakan sebuah pedoman penuntun dalam proses perencanaan pembangunan nasional yang berisi kehendak seluruh rakyat Indonesia.

Jangka waktu HDKN adalah selama 25 tahun sejak ditetapkan, sehingga melalui lima periode Presiden. Dengan kata lain, rumusan HDKN harus menjangkau antar periode kekuasaan Presiden. Oleh karena itu dalam penyusunan HDKN harus dimuat dalam rumusan secara umum yang dapat dilaksanakan oleh seluruh Presiden terpilih. Ketika dalam masa pergantian Presiden dengan Presiden lain dalam periode yang berbeda, maka HDKN yang dibuat pada era sebelumnya bisa dijalankan oleh Presiden berikutnya.

Selain itu HDKN juga menjadi landasan kaidah bagi seluruh lembaga negara di Indonesia dalam segala penyusunan kebijakan, karena HDKN mengandung dua makna tuntunan: Haluan yang bersifat Ideologis dan Haluan yang bersifat strategis teknokratis. Haluan Ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah Negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam berbagai perundang-perundangan dan kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan. Sementara haluan strategis teknokratis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang wilayah. Sehingga seluruh lembaga negara dapat memiliki acuan yang pasti mengenai apa yang harus dilakukan dan dicapai oleh sebuah pemerintahan dalam jangka waktu tertentu.

Pasca direvisinya UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu yang berubah adalah dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. hal tersebut dilakukan karena memang hingga saat ini masih ada sejumlah TAP MPR yang masih berlaku. Sehingga dengan dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki maka kekuatan hukum TAP MPR akan semakin kuat.

Setidaknya sudah ada 139 TAP MPR yang dihasilkan oleh MPR sejak berdiri hingga 2003. TAP TAP tersebut kemudian diklasifikasi kembali dengan terbitnya TAP No.I/MPR/2003. Ada TAP yang dicabut, tetapi ada TAP yang dipertahankan sehingga dapat berlaku mengikat bagi setiap warga negara. Merujuk kepada TAP No.I/MPR/2003, TAP yang masih dinyatakan berlaku adalah (1) TAP No. XXV/MPRS/1996 yang membubarkan Partai

Komunis Indonesia (PKI) dan melarang setiap kegiatan menyebarkan paham komunis, marxisme dan leninisme; (2) TAP No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; (3) TAP No.XVI/MPR/1998 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur. Selain itu, ada pula TAP yang dinyatakan tetap berlaku sebelum adanya undang-undang yang mengatur substansi yang sama dalam TAP tersebut.

Saat ini MPR memang tidak dapat lagi menerbitkan TAP MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Pasca perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Menerbitkan TAP itu adalah kewenangan turunan dari menetapkan GBHN. Sehingga MPR saat ini tidak memiliki kewenangan lagi untuk menerbitkan TAP yang bersifat *regeling*. Namun melihat urgensitas dari haluan negara sebagai pedoman pembangunan nasional baik dalam tingkat pusat maupun daerah. Sehingga dirasa perlu kembali menghadirkan kewenangan MPR dalam membentuk suatu haluan negara, tetapi yang perlu menjadi catatan bersama adalah bahwa dengan hadirnya kembali kewenangan MPR dalam membentuk suatu haluan negara, bukan berarti MPR juga kembali memiliki kewenangan untuk membentuk TAP lain yang bersifat *regeling*, karena formulasi pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Negara (HDKN) berbeda dengan GBHN di masa Orde Lama maupun Orde Baru.

Sehingga dengan hadirnya HDKN sebagai landasan pembangunan diharapkan dapat menjadi arah kebijakan pembangunan yang komprehensif di segala bidang serta dapat menjadi acuan pembangunan yang berkesinambungan dalam segala aspek kehidupan.

b. Pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Negara (PHDKN)

PHDKN merupakan rancangan pembangunan yang diturunkan dari HDKN dan dalam pelaksanaan serta penyusunannya mengacu kepada HDKN. PHDKN ini disusun oleh Presiden dengan ditetapkan melalui peraturan Presiden dan mempunyai jangka waktu lima tahun, artinya PHDKN ini menjadi kewajiban dan tanggung jawab Presiden yang terpilih. Dalam penyusunan PHDKN harus mengacu kepada HDKN yang secara hierarki memang kedudukannya lebih tinggi. PHDKN dibentuk dalam peraturan Presiden agar Presiden dapat lebih mudah dalam mengakomodir setiap kebijakannya dan sesuai dengan prinsip Presidensial, yang menjadi kekhawatiran ketika pelaksanaan ini dilaksanakan dalam bentuk TAP ataupun UU adalah adanya Keterlibatan lembaga legislatif yang berpotensi menghambat jalannya pemerintahan, namun bukan berarti Presiden dapat leluasa dalam penyusunan PHDKN, karena memang tetap harus mengacu pada HDKN. Selain itu dalam pelaksanaan PHDKN ini DPR sebagai lembaga legislatif tetap memiliki kontrol pengawasan terhadap setiap kebijakan yang dijalankan oleh Presiden. Sehingga prinsip check and balances tetap terjaga.

Terlepas dari kebijakan Presiden dalam membuat Haluan Dasar Kebijakan Negara jangka menengah sebagai panduannya dalam melaksanakan pemerintahan, setiap lembaga negara juga dapat membuat aturan internal yang digunakan sebagai acuan pelaksanaan dengan tetap berdasar pada HDKN.

c. Pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Negara Tahunan (PHDKNT)

Proses pembentukan PHDKNT disusun oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam bentuk peraturan Presiden dengan jangka waktu satu tahun. PHDKNT merupakan pelaksanaan jangka pendek yang dijalankan untuk memudahkan Presiden dalam melaksanakan target yang sudah ditentukan dalam PHDKN. Selain menjadi pelaksana turunan dari PHDKN, PHDKNT juga sekaligus menjadi panduan bagi pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah.

Dalam pelaksanaan pembangunan tahunan nasional nantinya terdapat sidang tahunan yang dilaksanakan oleh MPR, dimana dalam forum tersebut semua lembaga negara termasuk Presiden akan menyampaikan laporan tahunan berupa perkembangan pembangunan yang dilaksanakan pada masing-masing bidang, dalam hal ini apabila terjadi penyimpangan atau ketidaksesuaian pelaksanaan pembangunan dengan ketentuan yang telah ditetapkan tidak ada sanksi yuridis secara langsung, namun DPR dapat memberikan memorandum kepada Presiden sebanyak dua kali dan pada memorandum ketiga DPR akan melakukan proses *impeachment* sesuai dengan prosedur yang saat ini berlangsung. Dan dalam sidang tahunan tersebut tentunya masyarakat dapat menilai secara langsung bagaimana perkembangan yang telah dicapai oleh seluruh lembaga negara.

d. Pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Daerah Tahunan (PHDKDT)

Jika HDKN, PHDKN, maupun PHDKNT merupakan landasan pokok pembangunan di tingkat nasional, agar prinsip pembangunan tersebut mampu dilaksanakan secara menyeluruh di Indonesia dan sesuai prinsip

otonomi daerah, maka dibentuk pula PHDKDT yang muatannya berpedoman pada PHDKN dan PHDKNT. Gagasan pembentukan PHDKDT didasarkan kepada pemberdayaan pembangunan di daerah agar tidak ada ketimpangan di setiap daerah dan menjadi instrumen penyambung rencana pembangunan pusat ke daerah.

Pelaksanaan PHDKDT dilaksanakan selama jangka waktu satu tahun. Dalam hal ini pelaksanaan pembangunan pada tingkat daerah tidak terdapat pembangunan jangka panjang daerah ataupun jangka menengah daerah dengan harapan agar nantinya pembangunan dapat lebih tertata dan tidak terjadi arah pembangunan yang berseberangan antara pusat dan daerah. PHPDT disusun dalam bentuk peraturan daerah provinsi. Sementara itu, untuk pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam perencanaan pembangunan daerahnya dapat mengacu pada PHPDT yang telah dibuat oleh pemerintahan daerah provinsi. Sistem penjenjangan dalam pembangunan nasional ini diharapkan mampu mensinergiskan arah kebijakan dari pusat hingga ke daerah dengan beberapa acuan yang harus dijalankan kepada setiap pemerintahan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat.

e. Keterlibatan Seluruh Lembaga Negara Dalam Pembentukan Haluan Dasar Kebijakan Negara

Sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945, MPR merupakan penyelenggara negara yang tertinggi dan sekaligus pemegang kuasa negara tertinggi (die gezamte staatgewalt liegi allein bei der Majelis). Penegasan posisi ini tak terlepas dari posisi MPR yang dianggap penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Karena posisi sentral dalam desain bernegara,

Pasal 3 UUD 1945 menyatakan, MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 dinyatakan, karena MPR memegang kedaulatan negara, kekuasaannya tidak terbatas.

Posisi sentral MPR dalam hubungan antarlembaga negara terlihat dari Penjelasan UUD 1945: MPR juga mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden). Karena itu, MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun MPR menetapkan haluan negara yang dipakai di kemudian hari.

Dengan konstruksi hukum dalam UUD 1945 tersebut, sangat kuat alasan untuk membentuk GBHN sebagai pola pembangunan nasional dalam jangka waktu tertentu. Dalam posisi sebagai pemegang kedaulatan rakyat, lembaga negara yang tertinggi, dan yang memilih presiden/wakil presiden, MPR memiliki wewenang sangat kuat untuk mengatur penyelenggaraan negara oleh presiden. Bahkan, jika presiden melanggar haluan negara, MPR melaksanakan sidang istimewa meminta pertanggungjawaban presiden. Kini, setelah perubahan, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 tak lagi meletakkan kedaulatan rakyat di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD 1945. Karena perubahan ini, UUD 1945 tak lagi menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Begitu pula dalam hubungan dengan pengisian jabatan eksekutif tertinggi dalam situasi normal, MPR tidak memiliki wewenang memilih presiden dan wakil presiden.

Namun, di atas itu semua, arah pembangunan nasional selalu diperlukan, membayangkan GBHN dengan pola MPR sebelum perubahan UUD 1945 tentu tidak begitu tepat lagi. Maka dengan gagasan haluan

negara yang mempunyai sistem pelaksanaan berbeda, diharapkan berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa.

Haluan Dasar Kebijakan Negara sebagai sebuah arah kebijakan menjadi tanggung jawab bersama, bukan hanya tanggung jawab lembaga eksekutif semata karena pembangunan yang baik, konsisten dan berkesinambungan akan memperbaiki kualitas suatu negara sehingga hal tersebut tidak dapat dibebankan kepada seorang presiden beserta wakilnya untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengontrol dan menilai rancangan pembangunan tersebut seorang diri. Oleh karena itu, HDKN merupakan komitmen bersama bangsa Indonesia dalam membangun dan memperbaiki kualitas bangsa dan negara yang sejalan dengan tujuan bangsa Indonesia yang tertuang pada alinea keempat UUD NRI 1945, pemberlakuan HDKN sangat diperlukan sebagai kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai penjawantahan rakyat dalam melaksanakan visi, misi, tujuan dan program pemerintahan sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, selain itu HDKN juga akan menjadi acuan bagi arah pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara serta seluruh masyarakat sehingga tujuan pembangunan akan menjadi lebih konsisten dan berkesinambungan sesuai dengan amanah konstitusi dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945.

Pembentukan Haluan Dasar Kebijakan Negara dilaksanakan oleh MPR dengan memperhatikan pertimbangan seluruh lembaga tinggi negara dan dilakukan secara komprehensif dengan memperhatikan kondisi bangsa saat ini, serta melibatkan berbagai pihak, baik itu akademisi, cendekiawan dari setiap bidang ilmu, kekuasaan kehakiman, serta para pemangku jabatan di bidang pemerintah secara menyeluruh. Sehingga dalam hal ini MPR nantinya akan membentuk sebuah Haluan

Dasar Kebijakan Negara yang mengakomodir dan menyetarakan seluruh elemen kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam pelaksanaannya, HDKN akan berganti setiap 25 tahun dimana nantinya MPR akan merumuskan kembali arah pembangunan nasional untuk 25 tahun selanjutnya. Perumusan HDKN akan dilakukan pada periode 5 tahun terakhir sebelum HDKN berakhir. Sehingga tidak akan ada kekosongan dalam hal arah acuan pembangunan nasional.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar menjamin bahwa perubahan tersebut terjadi dengan cara teratur. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, implementasi dari fungsi hukum hanya dapat diwujudkan apabila hukum dijalankan oleh sesuatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum tersebut. Berdasarkan pendapat tersebut, terdapat dua fungsi hukum yang penting dalam upaya melakukan pembangunan nasional, yaitu sebagai dasar hukum dan kendali atas kekuasaan. Undang-Undang Dasar 1945 adalah suatu konstitusi yang merupakan hukum dasar dan sumber hukum sebagai kendali yuridis setiap hukum, undang-undang, peraturan-peraturan yang lebih rendah tingkatnya, tetapi saat ini SPPN dirasa belum mampu menjadi arah pembangunan nasional jangka panjang yang berkesinambungan. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali sebuah haluan negara merupakan langkah yang penting, karena haluan negara merupakan garis kendali kekuasaan dan hukum bagi pengelola Negara dalam membuat perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan Indonesia.

f. Keterpaduan Sistem Pembangunan melalui Haluan Dasar Kebijakan Negara Republik Indonesia

Banyak kritik menyampaikan bahwa dengan dibuatnya pedoman pelaksanaan pembangunan nasional masa kini tidak mengandung unsur kontinuitas maupun konsistensi pelaksanaan akibat bentuk instrumen hukumnya berupa undang-undang. Tidak ada sinkronisasi dalam penjabaran rencana pembangunan di undang-undang satu dengan lainnya. Secara hakikat, kedudukan Undang-Undang SPPN adalah sebagai peraturan pelaksana yang menjabarkan amanat UUD 1945, sehingga undang-undang ini menjadi peraturan tertinggi setelah UUD 1945 untuk dijadikan pedoman pembangunan.¹⁵⁵

Dengan dihapuskannya GBHN, konsistensi dan kontinuitas nampak tidak berjalan karena perencanaan pembangunan diwadahi dalam undang-undang. Undang-Undang SPPN beserta peraturan dibawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan saat ini, dianggap tidak dapat menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah.¹⁵⁶ Fenomena sinkronisasi pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah dan antar daerah dinilai tidak ada karena pelaksanaan berjalan sendiri-sendiri.¹⁵⁷ Dengan berbagai alasan yang dikemukakan, muncul paradigma bahwa sangat diperlukan konsensus politik, dalam membuat arah pembangunan, yang lebih tinggi dari pada undang-undang.

Sehingga HDKN dirasa tepat untuk menjawab permasalahan mengenai keterpaduan sistem pembangunan baik pada tingkat pusat maupun daerah. HDKN yang disusun dengan bentuk TAP tentunya

155 Yessi Anggraini, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 9 No. 1, Januari-Maret 2015, hlm. 84.

156 *Ibid*, hlm. 82.

157 *Ibid*, hlm. 83.

memiliki kedudukan yang lebih tinggi jika dibandingkan UU SPPN yang saat ini menjadi dasar pelaksanaan pembangunan, selain itu HDKN juga mengakomodir pelaksanaan otonomi daerah karena pemerintah daerah juga diberi kewenangan untuk mengelola wilayahnya sesuai dengan kondisi dan potensi yang ada pada masing-masing daerah.

Oleh karena pemberlakuan Haluan Dasar Kebijakan Negara sebagai dasar pijakan dalam menentukan arah penyelenggaraan pembangunan nasional yang dibentuk dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat penting untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar maka dilakukan perubahan dengan adanya penambahan Bab mengenai Haluan Dasar Kebijakan Negara tepatnya Bab II A Pasal 3 A dengan klausul sebagai berikut:

- 1. Haluan Dasar Kebijakan Negara merupakan kaidah penutun dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar.*
- 2. Haluan Dasar Kebijakan Negara ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan lembaga tinggi negara.*
- 3. Ketentuan lebih lanjut tentang Haluan Dasar Kebijakan Negara diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

C. Penegasan Sistem Pemerintahan Presidensial

1. Sistem Pemerintahan Indonesia Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

a. Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan UUD 1945 (Masa 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949)

Sistem pemerintahan Presidensial menjadi sistem pemerintahan Republik Indonesia yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Soekarno dan Moh.Hatta dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama dan berdasarkan Aturan Peralihan Pasal IV, sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk maka segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional dengan tujuan agar mencegah terkonsentrasinya kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden serta membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pemerintah. Kabinet Presidensial tersebut dilantik pada tanggal 2 September 1945 oleh Presiden Soekarno.¹⁵⁸ Berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal IV Aturan Peralihan, 50 orang anggota KNIP kemudian mengeluarkan memorandum yang berisi: pertama, mendesak Presiden agar menggunakan kekuasaan istimewanya untuk segera membentuk MPR dan kedua, sebelum MPR terbentuk hendaknya anggota KNIP dianggap sebagai MPR. Atas desakan tersebut, pada tanggal 16 Oktober 1945, Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.¹⁵⁹

Materi dalam maklumat tersebut dimaksudkan untuk menindaklanjuti UUD 1945 Pasal IV Aturan Peralihan yang memberi kekuasaan sangat besar kepada Presiden untuk

158 Bibit Suprpto, 1985, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan Di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 56.

159 Firdaus, 2007, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya, hlm. 97.

melaksanakan tugas dan wewenang tiga lembaga negara (MPR, DPR, DPA) sebelum ketiga lembaga negara tersebut terbentuk menurut UUD. Besarnya kekuasaan Presiden dikarenakan kedudukan KNIP hanya sebagai pembantu yang berarti bekerja hanya atas perintah Presiden. Dengan dikeluarkannya maklumat tersebut, KNIP disertai kekuasaan legislatif, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta tugas-tugas yang berhubungan dengan keadaan negara yang genting. Maklumat ini juga berisi pembentukan satu Badan Pekerja dari Komite Nasional Pusat.¹⁶⁰

Dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden ini dapat dikatakan bahwa telah terjadi perubahan UUD 1945 khususnya Pasal IV Aturan Peralihan yaitu kekuasaan Presiden atas MPR, DPR, dan DPA. Serta, kekuasaan legislatif yang semula dipegang oleh Presiden dipindahkan kepada KNIP. Yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya Maklumat ini adalah Pasal 37 UUD 1945 jo Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Pasal 37 menyatakan perubahan UUD dilakukan oleh MPR tetapi karena MPR pada saat itu belum terbentuk maka berdasar Pasal IV Aturan Peralihan, kekuasaan MPR dipegang oleh Presiden bersama dengan Komite Nasional Pusat. Dengan demikian syarat-syarat tersebut telah dipenuhi dalam mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden, meskipun yang mengumumkan wakil Presiden namun beliau bertindak mewakili lembaga kePresidenan.¹⁶¹

Kekuasaan Presiden mulai mengalami perubahan untuk kedua kalinya dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 Nopember 1945 Tentang Susunan dan pembentukan Kabinet II, dimana hal ini menegaskan bahwa tanggungjawab ada di tangan menteri. Dengan dikeluarkannya maklumat ini, maka terjadi perubahan sistem kabinet dalam UUD 1945 dari kabinet

160 *Ibid.*

161 Eddy Sarwanto, 1985, *Dasar Hukum dan Kedudukan Maklumat Wakil Presiden No.X/1945 dan Maklumat Pemerintah 14 Nopember Tahun 1945*, Universitas Diponegoro, hlm. 7.

Presidensial menjadi kabinet parlementer.¹⁶²

Maklumat ini kemudian dikuatkan oleh KNIP dalam sidang ke III tanggal 25-27 November dengan membenarkan kebijakan Presiden tentang kedudukan Perdana Menteri dan anggota kabinet bertanggungjawab kepada KNIP sebagai langkah yang tidak dilarang UUD dan diperlukan dalam situasi sekarang.¹⁶³ Dengan adanya perubahan tersebut lingkup kekuasaan Presiden juga mengalami perubahan karena kepala pemerintahan berada ditangan Perdana Menteri bersama anggota kabinet lainnya. Menurut **Ismail Suny**, maklumat tersebut menggeser kekuasaan eksekutif dari Presiden kepada Perdana Menteri. Posisi kepala negara dipegang oleh Presiden, sedangkan kepala eksekutif dipegang oleh Perdana Menteri bersama seluruh anggota kabinet, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertanggungjawab kepada KNIP atas seluruh penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶⁴

Jadi penyelenggaraan negara waktu itu, sesungguhnya telah mempunyai pemikiran yang visioner dalam menafsirkan hukum, cara ini merupakan ciri dari penafsiran secara progresif, hukum untuk kepentingan manusia,¹⁶⁵ yang pada waktu itu manusia Indonesia menerima perubahan arah pemerintahan dari Presidensial ke parlementer, karena sesuai kebutuhan mereka akan adanya pemerintahan yang kekuasaannya terbatas.¹⁶⁶

a. Masa Berlakunya Konstitusi RIS (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950)

Berdasarkan hasil perundingan yang dikenal dengan Konferensi Meja Bundar (KMB) antara Republik Indonesia,

162 Firdaus, *Op.Cit.*, hlm. 98.

163 *Ibid.*

164 *Ibid.*, hlm. 67.

165 Satjipto Rahardjo, 2005, *Penafsiran Hukum yang Progresif*, Makalah untuk Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, hlm. 5.

166 Sulardi, 2012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial murni cetakan ke-1*, Malang: Setara Press, hlm. 64.

Byeenkomst Voor Federal Overleg dan Kerajaan Belanda dihasilkan tiga buah persetujuan pokok, yaitu persetujuan-persetujuan tentang:¹⁶⁷

- 1) Didirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
- 2) Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat.
- 3) Didirikannya Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Dengan persetujuan dari perjanjian tersebut maka sistem pemerintahan pada saat itu sudah bukan menggunakan UUD 1945 lagi, namun telah berubah menjadi konstitusi RIS dan terjadi bentuk sistem pemerintahan baru, dimana dalam penyelenggaraan negara Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sehingga tak dapat diganggu gugat, namun mengenai tanggung jawab pelaksanaan kebijakan dalam pemerintahan ada di tangan perdana menteri.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat menurut Soehino dapat digolongkan menjadi sistem pemerintahan yang menganut “pertanggungjawaban menteri”, atau sering disebut dengan sistem kabinet parlementer. Artinya apabila kebijakan menteri/para menteri tidak dapat dibenarkan oleh DPR, maka Perdana Menteri harus mengundurkan diri.¹⁶⁸ Maka dengan begitu bentuk Negara Indonesia telah berubah menjadi negara federal yang dikendalikan melalui sistem pemerintahan parlementer.

b. Masa Berlakunya UUD Sementara Tahun 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959)

Dalam perjalanan negara antara tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 agustus 1950 ada keinginan dari sebagian rakyat Indonesia agar negara Indonesia kembali

167 Soehino, *Ilmu Negara edisi ke-3 cetakan ke-1*, Jogjakarta: Liberty, hlm. 62.

168 Soehino, 2004, *Hukum tata negara: Sejarah ketatanegaraan Indonesia Volume 2*, Yogyakarta: BPFE, hlm. 62.

menjadi negara kesatuan. Kemudian negara-negara bagian melakukan suatu perundingan. Dalam perundingan tersebut diajukan tiga alternatif untuk menuju Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu:¹⁶⁹

- 1) Pasal-pasal dalam Konstitusi RIS yang bersifat federalis dihilangkan dan diganti dengan pasal-pasal yang bersifat kesatuan;
- 2) Negara kesatuan dibentuk dengan cara meleburkan Negara Republik Indonesia ke dalam RIS;
- 3) Negara Kesatuan dibentuk dengan cara menggabungkan RIS ke dalam Ikatan Negara Republik Indonesia.

Dari ketiga alternatif tersebut, alternatif pertamalah yang akan dipergunakan sebagai ide dasar untuk mengembalikan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang kemudian RIS mengadakan pertemuan dengan negara-negara bagian, hingga mendapatkan hasil untuk mengganti UUD RIS pada saat itu dengan Undang Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1945), yang dimana isi dari UUDS 1945 tersebut menganut sistem pemerintahan parlementer, dimana dalam Pasal 84 UUDS 1950 menyatakan bahwa:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu-gugat.
- 2) Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.

Dengan demikian halnya Pasal 84 UUDS Tahun 1950 menegaskan sistem pemerintahan parlementer, sebab dalam pasal tersebut dinyatakan, bahwa Presiden berhak membubarkan DPR. Namun dikarenakan konstitusi ini masih bersifat sementara, maka ditegaskan kembali dalam Pasal 134 UUDS Tahun 1945 bahwa konstituante bersama-sama

169 Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1994, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm 94.

pemerintah selekas-lekasnya akan mengganti Undang Undang Dasar Sementara ini.

Pada masa itu, konstituante mengalami krisis yang menyebabkan pelaksanaan rapat untuk menetapkan Undang Undang Dasar yang akan menggantikan Undang Undang Dasar Sementara ini menjadi tidak harmonis, maka dikarenakan terlalu berlarutnya permasalahan ini, Presiden Soekarno menganggap badan konsituante telah gagal. Menurut **Muh. Yamin**, badan konstituante mengalami jalan buntu pada Juni 1959, yang dimana karena mayoritas anggota badan konstituante tidak mau menghadiri lagi sidang di Bandung.¹⁷⁰ Sehingga kebuntuan tersebut melatarbelakangi dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

c. Sistem Pemerintahan Presidensial yang Belum Murni Berdasarkan UUD 1945 (5 Juli 1959 – 11 Maret 1966)

Sebelum keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu tepatnya tanggal 19 Februari 1959 Pemerintah telah mengeluarkan keputusan tentang pelaksanaan “Demokrasi Terpimpin” yang sebenarnya dikeluarkan sebagai persiapan kembali ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷¹ Pengeluaran keputusan tersebut tak dapat dilepaskan dengan kenyataan bahwa sistem parlementer yang dipraktikkan UUDS 1950 tidaklah stabil dan politik yang stagnan. Maka diberlakukannya kembali UUD 1945 menjadi suatu keharusan yang mendesak.

Kondisi yang timbul dari berlakunya kembali UUD 1945 yaitu dikembalikannya MPR dalam sistem ketatanegaraan Indoensia. Susunan keanggotaan MPR tersebut ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 dengan komposisi sebagai berikut: Anggota DPR sebanyak 283 orang, utusan daerah sebanyak 94 dan wakil Golongan

170 Muhammad Yamin, 1960, *Pembahasan Undang Undang Dasar Republik Indonesia*, Jakarta: Yayasan Prapanca, hlm. 133.

171 Moh. Mahfud M.D., 1957, *Dasar dan struktur ketatanegaraan Indonesia Cetakan ke-2 edisi revisi*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 99.

Karya sebanyak 232 orang sehingga jumlah seluruhnya 609 orang.¹⁷²

Dalam periode Demokrasi Terpimpin pemikiran ala Demokrasi Barat banyak ditinggalkan. Presiden Soekarno sebagai pimpinan nasional tertinggi ketika itu menyatakan bahwa demokrasi liberal tidak sesuai dengan kepribadian bangsa dan Negara Indonesia. Prosedur pemungutan suara, dalam lembaga perwakilan rakyat dinyatakan sebagai tidak efektif dan Bung Karno kemudian memperkenalkan apa yang kemudian disebut dengan “musyawarah untuk mufakat”.¹⁷³

Paradigma berfikir Soekarno mengenai gagasannya terhadap Demokrasi Terpimpin didasari oleh pengalaman sejarah Demokrasi Parleментар yang dinilainya gagal, dikarenakan tidak dapat membuat pemerintahan yang stabil, serta tidak sejalan dengan kultur sosial Bangsa Indonesia. Kemudian lahirnya Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian yang kemudian diperkuat dengan adanya Penetapan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai Politik maka penyederhanaan partai mulai terealisasi di Era Demokrasi Terpimpin Soekarno.

Dibalik gagasan yang telah disampaikan Soekarno pada kala itu terjadi puncak pengingkaran terhadap konstitusi yang dilakukan oleh Presiden Soekarno hal ini dilakukannya setelah Presiden Soekarno membentuk Kabinet Kerja III dan Dewan Nasional yang menghimpun kekuatan ekstra parlementer di bawah pimpinan Soekarno. Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan 25 Juli 1966 telah terbentuk tujuh kabinet. Meskipun tidak lagi memakai sistem parlementer, jabatan perdana menteri tetap muncul dalam susunan kabinet dan jabatan itu selalu dipegang oleh Presiden Soekarno. Dengan praktik itu, sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai 25 Juli 1966 terjadi perangkapan

172 Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (ed), 1993, *Fungsi legislative dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 202.

173 Inu Kencana Syafie, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 44-45.

jabatan perdana menteri dan jabatan Presiden. Padahal bilamana ditarik kembali hubungan dengan karakter sistem pemerintahan, bahwa perdana menteri adalah jabatan kepala pemerintahan dalam sistem parlementer dan jabatan itu terpisah dari kepala negara.¹⁷⁴ Bentuk pelaksanaan sistem ini tidaklah tepat dikarenakan penyimpangan yang dilakukan telah jauh melenceng dari ketentuan UUD 1945.

d. Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan UUD 1945 (11 Maret 1966 – 1998)

Pada pemerintahan Soeharto di Era Orde Baru inilah de-ideologisasi politik partai dilakukan dan digantikan dengan orientasi pembangunan ekonomi. Kondisi yang berubah dari kecendrungan partai ideologi dengan orientasi primordial kepada sistem kepartaian yang berorientasi kepada pembangunan ekonomi di gambarkan oleh **R. William Liddle** sebagai pergeseran orientasi ideologis ke orientasi pragmatis.

Bergerak di bawah gagasan developmentalisme dan kebutuhan stabilitas keamanan bagi pembangunan, cacat bawaan UUD Tahun 1945 secara perlahan dimanfaatkan dan dijaga dengan baik oleh Soeharto melalui pensakralan terhadap UUD Tahun 1945, sehingga siapa saja yang mengkritik atau berniat mengubahnya, diancam dengan tindak pidana subversi.¹⁷⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada masa Orde Baru konsolidasi kekuasaan terpusat dan siklus kekuasaan mengalami stagnanisasi yang statis karena pucuk pimpinan pemerintahan tidak mengalami pergantian selama 32 Tahun, akibatnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami proses sakralisasi yang irasional selama kurun waktu Orde Baru itu.¹⁷⁶

Walaupun kekuasaan Presiden dalam UUD Tahun
174 Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 33-34.

175 Firdaus, *Op.Cit.*, hlm. 46.

176 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 50.

1945 sangat kuat, namun dilihat dari sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, secara tidak langsung ciri-ciri sistem parlementer terlihat di dalamnya:¹⁷⁷

- 1) Pertama Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD Tahun 1945. Anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan ditambah dengan utusan daerah dan golongan.
- 2) Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR dan sewaktu-waktu MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden, sesuai dengan ketentuan mengenai sistem pemerintahan negara yang diatur dalam penjelasan umum UUD Tahun 1945. Presiden yang terpilih dan diangkat oleh MPR itu tidak “*neben*” tetapi “*untergeordnet*” kepada majelis karena diangkat dan dipilih oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR.
- 3) Setiap Undang-Undang yang dibentuk harus mendapat persetujuan dari DPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 ayat (2), Pasal 22 dan Pasal 23 UUD 1945. Hal ini juga dikelaskan dalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR dalam membentuk UU dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Karena itu Presiden harus berkerja bersama-sama dengan DPR.

Kenyataannya, selama Orde Baru berkuasa belum ada Undang-Undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari eksekutif, DPR hanya tinggal mengesahkan. Sehingga sering muncul sindiran terhadap DPR yang hanya sebagai “tukang stempel”.¹⁷⁸ Fungsi kekuasaan DPR tidak dapat berjalan dengan seharusnya dikarenakan adanya dominasi dari kekuasaan eksekutif atau adanya “*executive heavy*”, yang karena itu penataan sistem ketatanegaraan secara gamblang telah diselewengkan secara pelan-pelan dari norma UUD Tahun 1945. Kekuasaan Presiden atau eksekutif

177 John Pieres, 2007, *Pembatasan Kekuasaan Konstitusional Presiden RI*, Jakarta: Pelangi Cendekia, hlm. 109.

178 Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 19.

berdasarkan pada sistem pemerintahan Presidensial, pada hakikatnya mempunyai kekuasaan menjalankan undang-undang, namun sistem Presidensial berdasar pada UUD Tahun 1945 era Orde Baru, Presiden justru mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, yang dimana pembuatan undang-undang tersebut terlalu didominasi oleh eksekutif. Sistem pemerintahan Presidensial yang belum murni berakibat tidak adanya *check and balances*, yang menciptakan pemerintahan otoriter, baik pada masa Orde Lama maupun pemerintahan Orde Baru.

2. Sistem Pemerintahan Indonesia Sesudah Perubahan UUD Tahun 1945

Reformasi 1998 yang kemudian diikuti dengan perubahan UUD Tahun 1945 telah mengubah secara mendasar sistem pemerintahan negara. Adapun UUD Tahun 1945 yang menurut Sri Soemantri menganut sistem pemerintahan campuran¹⁷⁹ yang dibuktikan dengan adanya ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan melalui sistem perwakilan oleh MPR, yang setelah perubahan UUD Tahun 1945 berganti menjadi sistem Presidensial.

Dengan perspektif politik hukum, **Moh. Mahfud MD**¹⁸⁰ mengatakan bahwa UUD Tahun 1945 mengandung kelemahan mendasar dalam membangun sistem politik, sehingga melahirkan sistem politik yang tidak demokratis, yaitu:

- a. UUD Tahun 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy*, karena tidak menentukan batas-batas kekuasaan dan *checks and balances* secara tegas sehingga kekuasaan berpusat pada Presiden. Sistem ini sangat rentan dari serangan penyakit laten yang selalu ada pada setiap kekuasaan yaitu kecenderungan untuk korup (*power tends to corrupt*);
- b. UUD Tahun 1945 terlalu banyak memberikan atribusi

179 Sri Soemantri, 1989, *Tentang Lembaga-lembaga Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 115.

180 Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Jogjakarta: UII Press, hlm. 44-45.

- kewenangan kepada lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal yang penting, tanpa batasan-batasan yang tegas;
- c. UUD Tahun 1945 memuat pasal-pasal yang bersifat multi tafsir dalam arti bisa ditafsirkan secara berbeda-beda namun dalam implementasinya tafsir Presiden-lah yang harus diterima sebagai kebenaran;
 - d. UUD Tahun 1945 bersikap terlalu polos, karena lebih menggantungkan kebaikan negara pada “semangat” penyelenggara negara.

Sebagai salah satu pilihan untuk memulihkan subjek kekuasaan diawali melalui tiga Ketetapan MPR-RI dalam Sidang Istimewa MPR-RI Tahun 1998.¹⁸¹ Kronik sidang perubahan menunjukkan bahwa kekuasaan Presidensial yang dibahas mencakup 13 poin.¹⁸² Sejumlah poin penting yang mengalami perubahan signifikan adalah terkait dengan pengisian jabatan Presiden, masa jabatan Presiden, mekanisme pemberhentian, larangan pembekuan DPR, dan penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan kekuasaan membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Dengan adanya perubahan tersebut, Indonesia memperkuat kembali sistem pemerintahan Presidensial. Jika pada UUD Tahun 1945 sebelum perubahan memiliki sejumlah kelemahan yakni *executive heavy*, maka setelah perubahan hal ini tidak terwujud lagi karena UUD NRI Tahun 1945 telah menganut sistem pemerintahan Presidensial yang dapat menjamin stabilitas pemerintah.

Pasca perubahan UUD Tahun 1945 sistem pemerintahan NKRI menjadi benar-benar mengalami pergeseran. Hal ini dapat teridentifikasi dalam Pasal 6 Ayat (2) UUD Tahun 1945 (sebelum perubahan) dengan Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945 (pasca perubahan) secara keseluruhan, kekuasaan Presiden yang tadinya dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak, menjadi dialihkan sepenuhnya kepada sistem multipartai.¹⁸³ Setelah

181 Susanto, 2016, “Presidensialisme di Indonesia Antara Amanah Konstitusi dan Kuasa Partai”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13 No.2, hlm. 337.

182 Selengkapannya dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, 2008, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jilid I-II.

183 *Ibid.*

MPR mengesahkan perubahan ketiga dan keempat UUD Tahun 1945, sistem pemerintahan Negara Indonesia kembali menjadi sistem Presidensial. Perubahan tersebut terlihat dari Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa Presiden tidak lagi tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Apapun perbedaan pandangan antara Presiden dan MPR, Presiden akan tetap sampai habis jabatannya. Satu-satunya cara untuk menjatuhkan Presiden dalam masa jabatannya adalah melalui pranata *impeachment*, dimana hanya dapat dilakukan apabila Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Inilah yang sesuai dengan konsepsi ciri pemerintahan Presidensial menurut **Jimly Asshiddiqie**, yakni:¹⁸⁴

- a. Masa jabatan tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun, atau 7 tahun, sehingga Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik;
- b. Presiden dan Wakil Presiden langsung bertanggung jawab kepada rakyat;
- c. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung atau melalui perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen tertentu;
- d. Presiden tidak tunduk pada parlemen, sekaligus tidak dapat membubarkan parlemen;
- e. Tidak dibedakan adanya fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan; dan
- f. Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden dan oleh karena itu Presidenlah yang berwenang membentuk pemerintahan;

184 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, RI, hlm. 205.

Lebih lanjut perbandingan Sistem Presidensial sebelum dan sesudah perubahan UUD Tahun 1945 dijabarkan dalam tabel berikut:¹⁸⁵

Aturan-Aturan	Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Satu Orang atau Gabungan.	Satu orang.	Satu orang.
Status	Kepala Eksekutif.	Sama.
Proses Pemilihan	Tidak langsung, dipilih oleh MPR.	Dipilih langsung oleh rakyat.
Masa Jabatan	Tidak terbatas, dapat dipilih lagi setiap lima tahun. Tidak pasti, mudah diberhentikan.	Terbatas selama dua kali lima tahun. Pasti, tidak mudah diberhentikan.
Kekuasaan Legislatif	Lebih dominan daripada DPR.	Berbagi kekuasaan dengan DPR dan DPD.
Kekuasaan untuk Mengangkat dan Memberhentikan Pejabat-Pejabat Tinggi Negara	Tidak disebutkan dengan jelas, sehingga pada praktiknya, kekuasaan ini menjadi tidak terbatas.	Terbatas.

¹⁸⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: PT Mizan Pustaka, hlm. 375-376.

Aturan-Aturan	Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Landasan Hukum Impeachment	Disebutkan secara umum dalam Penjelasan UUD 1945, dan kebanyakan diatur dalam TAP MPR.	Diatur dalam Konstitusi
Alasan dilakukannya Impeachment	Lebih bersifat politis ketimbang legal, yaitu bila Presiden sungguh-sungguh telah melanggar Haluan Negar dan Undang-Undang Dasar.	Lebih bersifat kriminal, yaitu bila Presiden terbukti melakukan pengkhianatan, korupsi, tindak pidana berat dan perbuatan tercela lainnya, atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.
Cabang Yudisial dalam proses Impeachment	Tidak dilibatkan dalam proses.	Terlibat. Mahkamah Konstitusi memutus pendapat DPR bahwa Presiden telah memenuhi alasan untuk dapat diberhentikan dalam masa jabatannya menurut UUD.

Aturan-Aturan	Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Syarat Suara	Lebih mudah. Asalkan tercapai mayoritas suara yang menolak pidato pertanggungjawaban Presiden, maka Presiden dapat di impeach.	Lebih sulit. Mensyaratkan pengambilan keputusan di DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR. Hanya suara mayoritas mutlak di DPR, vonis bersalah di Mahkamah Konstitusi dan suara mayoritas lainnya di MPR-lah yang bisa meng-impeach seorang Presiden.

Tabel 1. Perbandingan sistem Presidensial sebelum dan sesudah perubahan UUD Tahun 1945

Tabel diatas menunjukkan bahwa pada saat ini Indonesia telah memiliki sebuah sistem checks and balances terhadap kekuasaan-kekuasaan Presiden. Dengan demikian, setelah perubahan UUD, MPR tidak lagi menjadi lembaga pemegang kedaulatan negara tertinggi yang dapat meminta pertanggungjawaban Presiden dan memberhentikan Presiden tanpa adanya suatu prosedur atau mekanisme yang jelas.

3. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan

Dalam sistem pemerintahan Presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif,

tetapi juga kekuasaan negara. Artinya, Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga sebagai kepala negara. Sebagaimana dikatakan oleh **Rett R. Ludwikowski**, “*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*”.¹⁸⁶ Kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam artian kedudukan sebagai kepala negara, sekaligus kepala pemerintahan melekat di satu tangan seorang Presiden. Hal tersebut sebagaimana diperkuat oleh Jimly Asshiddiqie sebagaimana telah diungkapkan di atas.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang berisi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.¹⁸⁷ Dengan demikian, Presiden memegang dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan kepala negara sekaligus kekuasaan kepala pemerintahan.

a. Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara

Dalam negara konstitusional, kekuatan asli kepala negara bersifat tersembunyi oleh batasan-batasan yang ada dalam konstitusi untuk menghindari terjadinya penyelewengan kekuasaan negara. Dalam keadaan normal pelaksanaan hukum tata negara didasarkan atas ketentuan konstitusional yang normal sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar maupun dalam konstitusi tidak tertulis.¹⁸⁸ Dalam UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan asli kepala negara terdapat dalam pengaturan mengenai keadaan darurat yaitu Pasal 12: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dalam undang-undang” dan Pasal 22

186 Rett R. Ludwikowski, “Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot”, *Boston University International Law Journal*, Vol. 2, hlm 29.

187 Bagir Manan, 2006, *Lembaga KePresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 122.

188 Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 227.

ayat (1): “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Kedua pasal ini memberikan kedudukan kuat Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Kemudian pada Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.” Kekuasaan tertinggi Presiden atas angkatan bersenjata bermakna pula Presiden berkedudukan sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Dengan demikian, komando tertinggi angkatan bersenjata berada di tangan seorang Presiden, yang memberikan konsekuensi Presiden dapat mengerahkan segala kekuatan yang dimiliki oleh TNI untuk menjaga kedaulatan NKRI, usaha perdamaian dunia, maupun dalam misi-misi lain di luar kepentingan militer, misalnya menanggulangi bencana alam dan sebagainya. Apabila dikaitkan dengan sistem pemerintahan Presidensial yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945, kekuatan Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata memberikan legitimasi secara tidak langsung terhadap kedudukan Presiden.

Kekuasaan Presiden lainnya yang menjadi konsekuensi kedudukan Presiden sebagai kepala negara adalah kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan. Ketentuan kewenangan Presiden memberikan pengampunan tersebut dapat ditemui dalam Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- 1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- 2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kekuasaan Presiden memberikan pengampunan berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala

negara. Pemberian pengampunan oleh Presiden merupakan hak prerogatif Presiden. Dengan berbekal hak prerogatif, Presiden dapat memberikan pengampunan terhadap siapapun, dengan pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan lain secara subjektif oleh Presiden apabila pantas mendapatkan pengampunan. Inilah kekuatan hak prerogatif bagi Presiden sebagai kepala negara dalam sistem pemerintahan Presidensial. Maka konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara adalah perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 13 ayat (2) karena kewenangan dalam mengangkat duta merupakan hak prerogatif Presiden. Namun jika Presiden merasa perlu, maka dapat memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga perubahan terhadap Pasal 13 Ayat (2) nantinya berbunyi:

“Dalam hal mengangkat duta, Presiden dapat memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.”

b. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan

Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki makna bahwa Presiden melaksanakan undang-undang. Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang, namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara. Sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, menjadikan Presiden mengemban kewajiban yang begitu besar mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan

sosial yang nantinya akan dikonkritkan ke dalam haluan negara jangka menengah. Dimana haluan negara jangka menengah yang merupakan garis turunan dari haluan negara menggariskan kebijaksanaan, langkah, program, sasaran dan saran-saran untuk mewujudkan cita-cita nasional yang dikandung dalam Pembukaan serta dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.

Kewenangan Presiden untuk melaksanakan haluan negara merupakan pengejawantahan dari kewenangan Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Kewenangan Presiden membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber kekuasaan yang besar. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan cara menyesuaikan dengan visi-misi yang diusulkan sebelum menjadi Presiden yang dilegitimasi melalui haluan negara jangka menengah dalam bentuk peraturan Presiden selama tidak bertentangan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang ada. Dapat dikatakan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden sebagai ladang untuk mengaktualisasikan haluan negara jangka menengah yang menjadi program kerja selama menjabat. Serta dari pelaksanaan ini rakyat dapat menilai keberhasilan kinerja suatu pemerintahan atau kinerja seorang Presiden.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan menjalankan pemerintahan. Mengingat kekuasaan pemerintahan yang begitu luas, Presiden dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- 2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- 3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam

pemerintahan.

- 4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Dalam sistem pemerintahan Presidensial, kedudukan menteri menjadi salah satu faktor penentu kesesuaian dianutnya sistem pemerintahan Presidensial. Keseluruhan negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial menempatkan kekuasaan mengangkat menteri di tangan Presiden sehingga dapat dikatakan pengangkatan menteri merupakan domain hak prerogatif Presiden. Konsekuensi kekuasaan Presiden yang mempunyai legitimasi kuat terhadap menteri-menteri dapat menghadirkan legitimasi posisi kuat Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial. Melalui dukungan menteri-menteri yang benar-benar memiliki kemampuan sesuai dengan bidangnya, Presiden dapat menjalankan dan mengendalikan pemerintahan sesuai *roadmap* haluan negara demi mewujudkan tujuan nasional.

Sebagai kekuasaan asli eksekutif, maka kekuasaan lain yang dimiliki oleh Presiden sebagai kepala eksekutif adalah kekuasaan diplomatik. Namun, berdasarkan ketentuan Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- 1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- 2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Kemudian, ditambahkan dengan ketentuan Pasal 13

UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- 1) Presiden mengangkat duta dan konsul
- 2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagai kekuasaan asli eksekutif, maka kekuasaan diplomatik tersebut berada di tangan Presiden sebagai kepala eksekutif, dengan kata lain kekuasaan tersebut merupakan hak prerogatif Presiden. Namun, dalam melakukan kekuasaan diplomatiknya tersebut, Presiden diwajibkan memperoleh persetujuan dari DPR terutama berkaitan dengan hubungan diplomatik yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang. Apabila dikaitkan dengan kenyataan bahwa kekuasaan diplomatik merupakan kekuasaan asli eksekutif, keberadaan persetujuan DPR dipandang sebagai sarana *check and balances*.

Dengan demikian dapat disimpulkan sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan mengandung implikasi kekuasaan yang tidak serupa. Sebagai kepala negara, Presiden memiliki kekuasaan asli, kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata, dan kekuasaan memberikan pengampunan. Sedangkan sebagai kepala pemerintahan, Presiden memiliki kekuasaan membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, kekuasaan melaksanakan administrasi negara, serta kekuasaan melaksanakan hubungan luar negeri.

4. Peran Presiden Dalam Pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Negara Republik Indonesia

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, tidak dapat dibantah bahwa peranan Presiden begitu penting dan luas. Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden memiliki kedudukan yang sangat kuat dan kekuasaan yang terlegitimasi oleh karena Presiden adalah mandataris rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Presiden juga tidak dapat diturunkan dalam masa jabatannya secara sewenang-wenang oleh parlemen. Di samping itu semua pun, sebenarnya masih banyak hal lain yang bisa dikemukakan untuk membuktikan betapa penting dan luasnya peran Presiden di negeri ini.

Di tengah wacana menciptakan haluan negara yang lebih menjamin terarahnya pembangunan dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, peran Presiden tidak mungkin diabaikan. Presiden sebagai pemerintah bahkan dapat disebut motor utama yang akan mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam haluan negara, sebab Presiden dengan segala kewenangannya dapat memberikan pengaruh besar terhadap segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, mulai dari aspek hukum, sosial, politik, ekonomi, sampai dengan budaya. Haluan Dasar Kebijakan Negara (HDKN) dalam bentuk TAP MPR yang berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun, jika dilihat substansinya, maka akan segera diketahui bahwa sifatnya begitu umum. Artinya untuk dapat dilaksanakan substansi HDKN haruslah dikonkretisasi dalam suatu peraturan lebih lanjut.

Hal bersifat umumnya HDKN secara otomatis menjadikan ruang bebas bagi Presiden untuk melaksanakan HDKN tetap terbuka. Langkah Presiden untuk melaksanakan HDKN tidak akan serta merta terdikte oleh kekuasaan legislatif. Bahkan dalam pandangan yang lebih politis, akan tetap selalu ada ruang bagi Presiden untuk mewujudkan visi-misi yang disampaikannya selama kampanye menjelang pemilihan umum. Hal ini merupakan bentuk pengakomodiran prinsip bahwa dengan

adanya HDKN, Presiden tidak akan menjadi mandataris MPR. Sistem haluan negara yang diwacanakan ini, akan memberikan ruang bebas bagi Presiden dalam melaksanakan haluan negara sebab pengejawantahan dari haluan negara yang berjangka waktu panjang (HDKN) akan dituangkan dalam Pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Negara (PHDKN) yang berjangka waktu 5 (lima) tahun dan Pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Negara Tahunan (PHDKN-T) yang berbentuk Peraturan Presiden (Perpres). Bentuk Perpres dipilih sebab produk hukum ini sepenuhnya berada di bawah kewenangan Presiden. Berbeda dengan undang-undang, misalnya, yang merupakan produk hukum di bawah kewenangan legislatif. Selain itu, dalam batas penalaran yang wajar, PHDKN dan PHDKN-T yang berbentuk Perpres dirasa akan lebih cepat terbentuk dibandingkan dengan PHDKN dan/atau PHDKN-T dalam bentuk produk hukum lainnya, seperti undang-undang.

Konsepsi haluan negara sebagaimana dikemukakan di atas, lagi-lagi berangkat dari kesadaran bahwa dalam sistem pemerintahan Presidensial, peran Presiden tidak mungkin didiskreditkan. Konsep haluan negara (paling tidak yang dipraktikkan pada era Orde Baru) sebenarnya dapat dengan mudah dikatakan tidak sepadan dengan logika sistem Presidensial. Pada era Orde Baru, alih-alih diposisikan sebagai “kepala”, gerak Presiden justru ditentukan oleh MPR yang notabene merupakan lembaga negara dalam rumpun kekuasaan legislatif. Ketidaksepadanan antara konsepsi haluan negara dengan logika berpikir sistem Presidensial yang dipraktikkan pada era Orde Baru, rupanya telah meninggalkan jejak traumatis dalam kehidupan bangsa dan Negara Indonesia sehingga wacana mewujudkan haluan negara yang dapat menuntun arah pembangunan dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara selalu diidentikan dengan kembalinya posisi Presiden sebagai mandataris MPR. Hal ini tentunya adalah sebuah kekeliruan, sebab wacana mengadakan haluan negara dalam sebuah negara yang menganut sistem Presidensial bukanlah perihal yang tidak mungkin. Direalisasikan wacana haluan negara dengan

instrumen HDKN, PHDKN, dan PHDKN-T sebagaimana dijelaskan di atas akan membuktikan hal tersebut.

Oleh karena Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang berwenang untuk menyelenggarakan perencanaan pembangunan nasional, maka Presiden berhak menetapkan peraturan presiden dalam rangka menjalankan amanat Haluan Dasar Kebijakan Negara dan/atau untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dengan dilakukannya perubahan dengan penambahan Pasal 5 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

“Presiden menetapkan pelaksanaan Haluan Dasar Kebijakan Negara dalam bentuk Peraturan Presiden.”

Adapun untuk Pasal 7 C, Pasal 4, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7B ayat (3), (4), (6), (7), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1) dan (3), Pasal 14, Pasal 15 serta Pasal 16 tidak diadakan perubahan karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai.

5. Penegasan Sistem Pemerintahan Presidensial Melalui Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Konstitusi Indonesia telah menegaskan melalui ciri-cirinya, bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial, akan tetapi sistem Presidensial ini diterapkan dalam konstruksi politik multipartai. Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari karena Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan tingkat pluralitas sosial yang kompleks. Secara teoretis, Presidensialisme menjadi masalah jika berkombinasi dengan sistem multipartai. Ketidakstabilan pemerintahan dalam sistem Presidensial akan mudah terjadi apabila dipadukan dengan sistem multipartai.

Dalam konsep sistem Presidensial yang utama adalah bahwa kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif adalah sama kuat. Beberapa ciri sistem Presidensial menurut *Scott Mainwaring*¹⁸⁹ adalah sebagai berikut:

- a. Posisi Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;
- b. Presiden dan legislatif dipilih oleh rakyat;
- c. Lembaga eksekutif bukan bagian dari lembaga legislatif, sehingga tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif kecuali melalui mekanisme pemakzulan;
- d. Presiden tidak dapat membubarkan lembaga parlemen.

Dalam penerapan sistem pemerintahan Presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai, maka yang perlu dipahami bahwa sistem multipartai merupakan struktur politik, sedangkan sistem Presidensial merupakan struktur konstitusi. Kedua struktur ini berada pada level yang sama dan setara. Implikasi utama penerapan sistem multipartai adalah tingkat pelebagaan kepartaian rendah dan kekuatan politik di parlemen cenderung terfragmentasi. Fragmentasi kekuatan politik sangat sulit dihindari dalam sistem multipartai yang memiliki tingkat kemajemukan partai cukup tinggi. Sebab, kekuatan politik di parlemen cenderung terdistribusi secara merata, sehingga akan sulit memperoleh kekuatan mayoritas dalam parlemen.

Idealnya, untuk menjaga stabilitas pemerintahan dalam struktur politik Presidensial, partai Presiden haruslah partai mayoritas, yaitu partai yang didukung suara mayoritas di parlemen. Kekuatan mayoritas ini diperlukan dalam parlemen, untuk menjamin stabilitas pemerintahan Presiden terpilih agar Presiden mudah mendapatkan dukungan secara politik dari parlemen untuk menjalankan kebijakan politik yang dibuat Presiden. Namun, suara mayoritas ini sulit diperoleh oleh partai Presiden dalam situasi multipartai. Indonesia pada

189 Maswadi Rauf, 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm. 28-48.

awal kemerdekaan menganut sistem Presidensial, namun dalam perjalannya tidak konsisten menganut sistem tersebut. Terlebih dengan berlakunya Konstitusi RIS serta UUDS, dan baru kembali kepada sistem Presidensial setelah keluarnya dekrit Presiden. Hal tersebut kemudian mendapat penegasan dalam kesepakatan dasar MPR tentang arah perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk mempertahankan sistem pemerintahan Presidensial, namun tidak ada penegasan secara resmi dalam konstitusi, akan tetapi ciri-ciri sistem Presidensial dapat kita temukan dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan, antara lain:

- a. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Pasal 1 Ayat (2));
- b. Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 Ayat (1));
- c. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A Ayat (1));
- d. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun (Pasal 7);
- e. Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR (pasal 7A dan 7B);
- f. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Pasal 7C);
- g. Kedudukan Presiden sebagai kepala negara (Pasal 10-16);
- h. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, menteri-

menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17);

- i. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 Ayat (1)).

Jika kita melihat ciri-ciri sistem Presidensial yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945, maka dapat dikatakan sistem Presidensial saat ini sudah mengalami *purifikasi* (pemurnian) terutama dengan adanya ketentuan tentang pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung; pemakzulan Presiden dan wakil Presiden melalui lembaga peradilan; penegasan ketentuan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR; dan penegasan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Jika diletakkan dalam sistem pemerintahan Presidensial, maka pelaksanaan sistem pemerintahan Presidensial pasca reformasi belum dapat dikatakan sebagai penerapan sistem pemerintahan Presidensial secara murni, terutama karena masih adanya karakteristik parlementer dalam proses legislasi. Meskipun adanya karakteristik parlementer dalam proses legislasi, namun hal tersebut tidak menjadi masalah karena kondisinya masih memungkinkan demikian, dan juga dilihat dalam konteks ketatanegaraan hal tersebut dimungkinkan, dengan harapan penggabungan sistem pemerintahan tetap dapat menghadirkan pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan demokratis.

Di sisi yang lain penerapan Presidensialisme di Indonesia pada kenyataannya telah dikombinasikan dengan sistem multipartai. Selain karena alasan tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan pluralitas sosial yang kompleks. Faktor lain penggunaan sistem multipartai di Indonesia adalah karena sejarah dan sosio-kultural masyarakat merupakan faktor pendukung bagi terbentuknya sistem multipartai. Multipartai semakin dimungkinkan ketika ditopang sistem pemilihan proporsional. Penerapan sistem pemilu proporsional menjadi faktor ketiga bagi terbentuknya

multipartai di Indonesia. Ketiga faktor ini merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan memengaruhi. Pada saat ini terlihat bahwa penerapan Presidensialisme yang berkombinasi dengan sistem multipartai dalam beberapa hal masih mengakibatkan pemerintahan kurang efektif, beberapa bukti antara lain:

Pertama, bahwa penerapan Presidensialisme dalam konteks multipartai pragmatis atau disebut juga Presidensialisme kompromis (*compromise Presidentialism*) cenderung memunculkan intervensi partai politik terhadap Presiden dan sebaliknya Presiden cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik dalam menyusun pembentukan kabinet yang semula merupakan hak prerogatif Presiden, dalam sistem Presidensial kompromis ini Presiden ikut melibatkan peran partai politik. Implikasi dari pola intervensi dan akomodasi ini menyebabkan model koalisi pendukung pemerintah yang terbangun adalah koalisi yang rapuh. Kerapuhan ikatan koalisi disebabkan partai politik dalam sistem multipartai pada umumnya tidak memiliki kedekatan secara ideologis, dan komposisi partai politik yang berkoalisi cenderung berubah-ubah.

Kedua, dalam hubungan legislatif dan eksekutif, maka kebijakan publik yang diambil eksekutif memang semestinya diawasi legislatif. Namun, tingginya tarik menarik dan konflik legislatif dan eksekutif dalam Presidensialisme kompromis menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif, bahkan hak angket dan penarikan dukungan selalu menjadi alat bagi partai untuk bernegosiasi dengan Presiden.¹⁹⁰ Fenomena ini memiliki kecenderungan yang besar terjadi pada sistem multipartai karena Presiden sangat sulit mendapatkan dukungan mayoritas parlemen. Selain itu, polarisasi dan fragmentasi politik di parlemen juga cukup tinggi dalam sistem multipartai.

Ketiga, *Impeachment* atau pemberhentian Presiden/wakil Presiden dan jabatannya dalam sistem Presidensial

¹⁹⁰ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 261.

hanya bisa dilakukan karena alasan pelanggaran hukum dan lebih spesifik lagi dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu. Prinsip Presidensialisme ini berpotensi mengalami reduksi ketika koalisi pendukung pemerintah minoritas di parlemen atau koalisi besar tetapi rapuh. Kondisi politik dalam Presidensialisme kompromis, parlemen sering kali mengalami pandangan yang berbeda dengan Presiden.

Beberapa mekanisme yang dapat dilakukan dalam rangka penyederhanaan sistem kepartaian guna mempertegas sistem pemerintahan Presidensial diantaranya adalah:

a. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Dalam setiap penyusunan undang-undang pemilu di Indonesia pada masa reformasi hampir dipastikan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan pemilu adalah terwujudnya sistem kepartaian yang multipartai sederhana. Walaupun demikian, masih belum jelas makna dari konsep multipartai sederhana yang hendak dicapai tersebut. Apakah konsep tersebut berdasar dari jumlah kepartaian yang ada atau atas dasar hal yang lain.

Namun demikian, apabila konsep multipartai sederhana tersebut didasarkan atas jumlah partai politik yang ada, maka pengukurannya akan menjadi lebih terukur. Akan tetapi kemudian yang menjadi permasalahan adalah berapa jumlah partai yang dapat mewakili konsep multipartai sederhana, hal tersebut tentu saja juga harus disesuaikan dengan kondisi sosio kultural di Indonesia. Indonesia dengan beragam kultur tentu saja tidak dapat disimplifikasi menjadi kuantitas kecil partai di Indonesia. Prinsip keterwakilan merupakan hal yang harus dijamin dalam konsep tersebut.

Penerapan *Parliamentary Threshold* (PT) memang ditujukan untuk membatasi jumlah partai politik di parlemen. Namun demikian, kebijakan tersebut juga harus mempertimbangkan atau menjamin prinsip representasi. Negara dengan tingkat heterogenitas yang tinggi tentu saja

akan tergadaikan keterwakilannya ketika menerapkan PT yang tinggi. Fakta yang terjadi pada pemilu legislatif tahun 2014 dapat dilihat dari jumlah partai politik yang ada atau mendapat kursi di DPR. Pemilu legislatif tahun 2014 telah menghasilkan 10 partai politik di DPR.

No	Partai	Perolehan Suara	Prosentase	Ambang Batas (3,5)
1	Nasdem	8.402.812	6,72%	Memenuhi
2	PKB	11.298.957	9,04%	Memenuhi
3	PKS	8.480.204	6,79%	Memenuhi
4	PDIP	23.681.471	18,95%	Memenuhi
5	Golkar	18.432.312	14,75%	Memenuhi
6	Gerindra	14.760.371	11,81%	Memenuhi
7	Demokrat	12.728.913	10,19%	Memenuhi
8	PAN	9.481.621	7,59%	Memenuhi
9	PPP	8.157.488	6,53%	Memenuhi
10	Hanura	6.579.498	5,26%	Memenuhi
11	PBB	1.825.750	1,46%	Tidak Memenuhi
12	PKPI	1.143.094	0,91%	Tidak Memenuhi
	JUMLAH	124.972.491	100%	

Tabel 2. Hasil Pemilu DPR Tahun 2014¹⁹¹

¹⁹¹ Hasil pengolahan data KPU <http://www.kpu.go.id/>

Secara kuantitas partai, jelas bahwa pemilu legislatif tahun 2014 lebih besar jumlah partai politik di DPR dari pada hasil pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 9 partai politik. Apabila kita mengacu pada konsep multipartai sederhana dengan dasar kuantitas partai politik di DPR, jelas pemilu legislatif tahun 2014 telah gagal dalam upaya menyederhanakan partai politik. UU No.8 Tahun 2012 bahkan telah meningkatkan PT menjadi 3,5%. Kebijakan tersebut naik 1% dibanding pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 2,5%. Artinya bahwa kebijakan penaikan PT tidak berpengaruh signifikan dalam upaya penyederhanaan partai politik. Masih terdapat variabel-variabel lain yang mempengaruhi upaya pembentukan multipartai sederhana melalui pemilu.

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) diatur dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menentukan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa setiap partai politik peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3,5% suara sah untuk DPR RI, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di Pemilu anggota DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, jika perolehan suaranya untuk Pemilu anggota DPR RI kurang dari 3,5 %, maka partai tersebut secara otomatis tidak bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Pemberlakuan ambang batas secara nasional ini, kemudian diajukan judicial review oleh beberapa partai yang merasa hak konstitusionalnya diabaikan. Berdasarkan permohonan judicial review dari partai-partai tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 52/PUU-X/2012, menegaskan bahwa

pemberlakuan ambang batas parlemen (parliamentary threshold) secara nasional adalah inkonstitusional. Implikasi dari Putusan ini maka pada Pemilu legislatif Tahun 2014, ambang Batas Parlemen hanya diberlakukan di tingkat DPR, dengan persentase ambang batas sebesar 3,5 %.¹⁹² Namun tidak dipungkiri bahwa ambang batas parlemen masih tetap perlu ditingkatkan secara bertahap seiring dengan pendewasaan partai politik yang ada di Indonesia guna mewujudkan sistem Presidensial yang ideal.

b. Pelaksanaan Pemilu Serentak

Pemilu Presiden mulai dilaksanakan pasca perubahan UUD Tahun 1945 yang mengamankan pemilihan Presiden secara langsung. Implementasi dari perubahan UUD Tahun 1945 terkait dengan pemilu Presiden, terwujud pada pemilu Presiden pertama tahun 2004. Pemilu Presiden tersebut merupakan satu bentuk penegasan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu sistem Presidensial. Namun demikian, sejak pemilu tahun 2004, pemilu legislatif dan pemilu Presiden dilaksanakan tidak secara bersamaan. Pemilu legislatif dilaksanakan terlebih dahulu yang kemudian disusul dengan pemilu Presiden. Pelaksanaan pemilu legislatif yang mendahului pemilu Presiden tersebut menjadi sebuah paradoks jika dikaitkan dengan sistem Presidensial yang dianut.

Dengan adanya pelaksanaan pemilu legislatif yang mendahului pemilu Presiden maka mekanisme pembentukan koalisi untuk pencalonan Presiden pun dilandaskan pada hasil pemilu legislatif. Kondisi demikian menyebabkan sang calon Presiden menjadi tersandera dengan hasil pemilu legislatif. Dengan kata lain, sistem Presidensial yang dikembangkan akan dihambat oleh mekanisme parlementer. Ketidakkonsistenan sistem ketatanegaraan dengan sistem pemilu yang dianut tersebut akhirnya bermuara pada putusan

¹⁹² Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf>, diakses pada tanggal 27 Juni 2019 pukul 20.01 WIB.

MK terkait ketentuan dalam UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terkait pelaksanaan pemilu Presiden setelah pemilu legislatif. Gugatan tersebut dikabulkan oleh MK melalui Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 di mana pemilu legislatif dan pemilu Presiden harus dilaksanakan secara bersamaan. Persoalan yang muncul ketika putusan tersebut dikeluarkan adalah momen waktu putusan yang bertepatan dengan berjalannya tahapan pemilu legislatif tahun 2014. Pada saat itu tahapan pemilu legislatif sudah dimulai dan peraturan teknis, baik peraturan KPU maupun Bawaslu, juga sudah dikeluarkan. Maka MK mempertimbangkan kondisi tersebut sehingga pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu Presiden secara bersamaan diselenggarakan pada tahun 2019.

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi sebuah momentum bagi upaya rekayasa pemilu dalam mewujudkan multipartai sederhana dan efektifitasnya penyelenggaraan sistem Presidensial. Terlebih lagi di dalam putusan tersebut diamanatkan untuk penyatuan/kodifikasi undang-undang pemilu legislatif dan pemilu Presiden. Ini menjadi sangat penting dalam upaya menyusun kembali dan menyempurnakan undang-undang pemilu sehingga peraturan perundangan pemilu lebih terkonsolidasi dan sinergi. Tidak ada lagi peraturan perundangan yang tidak tumpang tindih. Waktu yang bersamaan antara pemilu Presiden dan pemilu legislatif membentuk struktur insentif bagi partai politik untuk melakukan koalisi pada awal pemilu. Elektabilitas seorang calon Presiden akan sangat diperhitungkan dalam proses koalisi tersebut. Koalisi tidak lagi didasarkan pada perolehan suara ataupun kursi di parlemen akan tetapi lebih didasarkan pada tingkat popularitas sang calon Presiden. Ketokohan calon Presiden menjadi penentu bagi proses pencalonannya serta koalisi yang akan terbentuk. Kesamaan ideologi, platform, visi, dan misi menjadi landasan utama bagi proses koalisi dalam pencalonan Presiden.

Namun demikian, sistem pemilu Presiden yang menggunakan sistem dua putaran secara tidak langsung sedikit menghambat proses penguatan koalisi di awal pemilu. Apabila tidak ada calon Presiden dengan tingkat elektabilitas yang tinggi maka partai politik akan cenderung berlomba-lomba mengajukan calon Presiden. Akibatnya adalah munculnya banyak calon Presiden yang mungkin sebanyak jumlah partai politik yang menjadi peserta pemilu. Tidak adanya calon Presiden dengan tingkat popularitas yang tinggi akan menyebabkan partai politik menunggu sampai putaran kedua untuk berkoalisi. Tentu kondisi demikian akan sedikit melemahkan koalisi yang terbentuk.

Akan tetapi, pelaksanaan pemilu Presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan lebih cenderung menghadirkan koalisi partai politik yang lebih permanen. Pragmatisme politik akan lebih diabaikan oleh partai politik dalam membentuk koalisi. Kesamaan dan kedekatan ideologi sangat mungkin sekali dijadikan dasar bagi pembentukan koalisi. Kondisi tersebut akan semakin terbantu ketika muncul calon Presiden dengan tingkat elektabilitas tinggi. Partai politik akan mencoba mengambil keuntungan dari Bergeraknya *coattail effect*¹⁹³ sang calon Presiden dengan popularitas yang tinggi. Penambahan suara ataupun kursi bagi partai politik pendukung sang calon Presiden tersebut merupakan sebuah 'efek samping' dari berlakunya *coattail effect*.

Di samping itu, pelaksanaan pemilu Presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan berpengaruh pada sikap partai politik untuk rasional pada proses pencalonan Presiden. Partai politik akan lebih memperhitungkan tingkat elektabilitas sang calon dan tidak akan memaksakan untuk mencalonkan seseorang dengan tingkat elektabilitas yang rendah. Oleh karena itu, partai politik yang tidak mempunyai calon Presiden dengan tingkat elektabilitas yang tinggi akan cenderung untuk melakukan koalisi dengan partai politik

193 Coattail Effect adalah suatu tindakan yang menimbulkan pengaruh pada tindakan lain (pengaruh ikatan)

yang mempunyai calon Presiden dengan probabilitas yang kuat untuk memenangkan pemilu. Namun demikian, kondisi tersebut akan berubah ketika tidak ada satu calon Presiden yang mempunyai elektabilitas tinggi. Ketika hal ini terjadi maka koalisi hanya akan terbentuk pada saat putaran kedua pemilu Presiden. Walaupun demikian, koalisi yang terbentuk pada putaran kedua akan lebih mengerucut pada persamaan ideologi, platform, visi, dan misi yang sama dibanding didasarkan pada pragmatisme politik yang ada. Hal ini terjadi karena pada putaran kedua, kedua kandidat mempunyai probabilitas kemenangan yang sama. Kesempatan yang sama untuk memenangkan pemilu Presiden tersebut yang kemudian memaksa koalisi cenderung terbentuk dengan didasarkan pada kedekatan ideologi dan platform.

c. Implikasi Persamaan Ideologi Pada Sistem Kepartaian

Salah satu tujuan penting dari sebuah pemilu adalah untuk mewujudkan satu sistem kepartaian tertentu. Indonesia selama ini dalam peraturan perundangan terkait pemilu dan partai politik selalu mencantumkan tujuan pemilu yaitu untuk membentuk sebuah sistem kepartaian yang multipartai sederhana. Namun demikian, makna sistem multipartai sederhana tersebut tidak dijelaskan secara lebih rinci. Apabila dilacak dari beberapa pendekatan yang ada terkait dengan sistem kepartaian, sistem multipartai sederhana yang hendak dicapai dari pemilu di Indonesia lebih cenderung pada pendekatan kuantitas partai efektif yang ada di parlemen. Pendekatan ini lebih mengutamakan bagaimana hubungan keterkaitan partai politik satu dengan lainnya dalam kehidupan politik. Penataan sistem kepartaian menjadi sangat penting dalam upaya pelebagaan sistem kepartaian di Indonesia. Namun penataan kembali sistem kepartaian tidak hanya sebatas pada penyederhanaan jumlah partai, tetapi juga kepada ideologinya.

Dasar ideologi menjadi sangat penting dalam proses penyederhanaan partai politik. Kedua pendekatan

tersebut (pendekatan ideologi dan kuantitas/jumlah partai), sebenarnya dapat digabungkan menjadi satu. Apabila melihat realita kehidupan partai politik yang ada maka setidaknya ada tiga ideologi besar partai politik. Ketiga ideologi kepartaian tersebut adalah ideologi nasionalis, agama, dan moderat. kepartaian yang terbagi dalam tiga ideologi besar, yaitu nasionalis, moderat, dan agama. Ketiga ideologi besar tersebut kemudian terdapat varian yang berada di tengah antara ketiga ideologi yaitu nasionalis moderat dan agama moderat. Dengan demikian, setidaknya terdapat 5 partai politik dengan klasifikasi ideologi, yaitu partai nasionalis, partai nasionalis moderat, partai moderat, partai agama moderat, dan partai agama.

Namun demikian, kehadiran proyeksi sistem kepartaian seperti yang diharapkan di atas tidak dapat muncul dalam satu kali pemilu saja. Butuh waktu yang cukup lama untuk dapat mewujudkan sistem kepartaian multipartai sederhana yang dilakukan secara bertahap seiring dengan pendewasaan partai politik itu sendiri.

Koalisi dengan dasar jarak ideologi yang berdekatan akan cenderung lebih solid dan kokoh dibanding dengan koalisi yang mengandalkan pragmatisme kepentingan politik semata. Namun demikian, permasalahannya adalah banyak pengamat yang mengatakan bahwa partai politik di Indonesia saat ini masih banyak yang basis ideologinya tidak kuat. Minimnya basis ideologi partai politik yang ada di Indonesia bukan berarti menyurutkan langkah pelebagaan partai politik. Sejarah mencatat bahwa pada awal-awal perjuangan kemerdekaan sampai dengan awal kemerdekaan, partai politik di Indonesia sangat kental sekali basis ideologi yang dibangun partai politik. Ini menandakan bahwa awal partai politik di Indonesia adalah sebuah partai dengan basis ideologi yang sangat kuat. Genealogi partai politik tersebut menjadi sebuah modal politik bagi pelebagaan partai politik dengan basis ideologi yang kuat.

Dengan adanya penguatan basis ideologi partai

politik tersebut, koalisi yang terbentuk akan cenderung terjadi pada partai politik yang secara ideologi mempunyai jarak yang tidak terlalu jauh. Perbedaan ideologi yang tidak terlalu jauh tersebut akan lebih memantapkan koalisi dan kekuatannya cenderung lebih solid dan kuat. Hal ini akan sangat jauh berbeda ketika koalisi yang terbentuk tidak didasarkan pada basis ideologi yang berdekatan.

d. Ambang Batas Fraksi (*Fractional Threshold*)

Variabel lain yang mempengaruhi upaya pembentukan multipartai sederhana terlepas dari jumlah partai yang disederhanakan adalah terkait pada penyederhanaan fraksi di parlemen. Penyederhanaan fraksi di parlemen akan lebih memudahkan atau menurunkan tensi ketegangan antara Presiden dan parlemen. Hal ini sangat berbeda ketika parlemen didiami oleh banyak fraksi dimana setiap fraksi mempunyai ikatan politik kepentingan yang berbeda-beda. Penyederhanaan fraksi di parlemen akan berbanding lurus dengan penyederhanaan kepentingan politik di parlemen. Muaranya adalah sebuah hubungan kelembagaan Presiden dan parlemen yang lebih terarah dan mekanisme *checks and balances* akan lebih efektif.

Secara lebih rinci partai politik yang lolos PT dan perolehan kursi di DPR periode 2014 – 2019 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

No	Partai	Fraksi	Kursi	Perolehan Suara
1	Nasdem	Nasdem	35	8.402.812
2	PKB	PKB	47	11.298.957
3	PKS	PKS	40	8.480.204
4	PDIP	PDIP	109	23.681.471
5	Golkar	Golkar	91	18.432.312
6	Gerindra	Gerindra	73	14.760.371
7	Demokrat	Demokrat	61	12.728.913

8	PAN	PAN	49	9.481.621
9	PPP	PPP	39	8.157.488
10	Hanura	Hanura	16	6.579.498
	JUMLAH		560	122.003.647

Tabel 3. Jumlah Fraksi dan Kursi di DPR Periode 2014-2019¹⁹⁴

Komposisi fraksi di DPR secara garis besar hanya berdasarkan pada partai politik yang ada. Itulah yang sebenarnya menjadi salah satu masalah utama dalam upaya memperkuat sistem Presidensial, kerumitan pengambilan keputusan dalam hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi faktor utama yang menghambat Presiden dalam setiap kebijakannya. Banyaknya suara dalam parlemen tentu akan mempersulit Presiden dalam mengambil setiap kebijakannya sehingga Jika ditentukan syarat minimalnya terbentuknya suatu fraksi di DPR, maka proses pengambilan keputusan akan menjadi lebih mudah dilakukan dan sederhana. Dalam hal ini fraksi-fraksi dimaksud masih tetap seperti sekarang, yaitu merupakan perangkat partai politik di DPR. Dengan demikian keputusan-keputusan yang perlu diambil bersama melalui Sekretariat Gabungan Partai Politik seperti yang ada sekarang dapat dipindahkan ke fraksi di DPR. Namun demikian, di DPR sendiri terdapat pengelompokan koalisi yang terjadi sebelum pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014. Terdapat dua kelompok besar koalisi yang terbentuk sebelum pemilu Presiden dan wakil Presiden yang berlanjut pada pengelompokan koalisi di DPR pada tahun 2014 namun dalam hal ini koalisi yang terbentuk jauh dari dasar kedekatan ideologis. Konsekuensi logis dari proses koalisi atas dasar kepentingan tersebut adalah rentannya koalisi untuk pecah. Perpecahan tersebut dapat muncul ketika tujuan yang hendak dicapai ternyata gagal untuk diperoleh. Oleh karena itu, akan muncul kalkulasi-kalkulasi politik baru yang didasarkan atas kepentingan baru ke

194:http://www.kpu.go.id/koleksigambar/952014_Perolehan_suara_parpol.pdf

depan.

Perpecahan di tubuh partai tersebut, setidaknya dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, koalisi yang didasarkan atas kepentingan praktis semata akan rentan terjadinya perpecahan. Kedua, perpecahan di tubuh partai menunjukkan bahwa partai belum terlembagakan dengan baik. Partai sebagai sebuah organisasi politik harus dapat memainkan peran manajemen konflik. Namun ternyata ketika partai mempunyai masalah dengan kadernya yang terjadi adalah politik amputasi. Kader yang dianggap membangkang langsung dikeluarkan dari partai tersebut. Apabila kader yang dicopot keanggotaannya tersebut adalah tokoh yang berpengaruh maka kemungkinan yang terjadi adalah berdirinya sebuah partai baru. Kondisi tersebut didukung oleh iklim politik liberal yang membawa pengaruh pada mudahnya tokoh mendirikan partai politik. Imbasnya adalah banyaknya partai politik yang ada di Indonesia.

Berdasarkan realitas politik yang saat ini terjadi maka tidak salah untuk mewujudkan satu sistem kepartaian yang multipartai sederhana dalam upaya efektivitas penyelenggaraan sistem Presidensial. Rekayasa sistem pemilu seperti telah dielaborasi di atas setidaknya akan membentuk struktur insentif bagi partai politik untuk membentuk koalisi secara lebih permanen dengan dasar kedekatan ideologi. Apabila kondisi ini dapat terwujud maka sistem multipartai sederhana nantinya dapat membantu efektivitas sistem Presidensial.

Struktur insentif dari sebuah rekayasa sistem pemilu setidaknya juga berimplikasi pada perilaku memilih seperti telah dielaborasi sebelumnya. Munculnya *coattail effect* dibanding *split voters* atau bahkan *protest voters* tentu akan cenderung menghindari kehadiran *divided government*. Seperti diketahui *divided government* dalam sistem Presidensial, apalagi dalam kultur parlementer seperti di Indonesia akan sangat mengganggu jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, *coattail effect* tersebut akan dapat

menghadirkan pemerintahan yang sinergis antara Presiden dan DPR. Dengan demikian, efektivitas sistem Presidensial akan dapat tercapai tanpa harus menghilangkan fungsi *checks and balances*.

Maka dari itu dalam rangka penegasan sistem presidensial di Indonesia dapat ditarik kesimpulan dengan dilakukannya perubahan pada Pasal 22E ayat (3) dikarenakan ambang batas pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat diperlukan untuk penegasan sistem pemerintahan Presidensial, yang dilakukan seiring dengan pendewasaan partai politik di Indonesia. Dengan adanya konsep multipartai sederhana, Presiden akan lebih mudah dalam menjalankan setiap kebijakannya guna mewujudkan sistem Presidensial yang ideal dengan tetap mempertimbangkan atau menjamin prinsip representasi. Penambahan ayat yang dilakukan pada Pasal 22E ayat (4) karena dengan adanya ketentuan ambang batas peserta pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, maka terjadi pemisahan pengaturan mengenai pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat dengan pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Terjadi pergeseran ayat dari Pasal 22E ayat (4), (5) dan (6) menjadi Pasal 22E ayat (5), (6) dan (7). serta Pasal 22E ayat (1) dan (2) tidak diadakan perubahan karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai. Adapun frasa perubahan pasal tersebut nantinya adalah sebagai berikut:

Pasal 22E

- 1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- 2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- 3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik yang*

telah memenuhi ketentuan ambang batas yang diatur dengan undang-undang.

4. *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
5. *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
6. *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*
7. *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.*

D. **Proses Pemberhentian (*Impeachment*)**

1. **Proses *Impeachment* Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945**

Dalam konteks Negara Indonesia, untuk mengetahui ketentuan mengenai *impeachment* maka harus merujuk pada konstitusi yang diberlakukan di Indonesia. Secara historis, karena sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 telah beberapa kali terjadi penggunaan konstitusi,¹⁹⁵ untuk mengetahui bagaimana sejarah sistem ketatanegaraan Indonesiamengaturmengenai*impeachment* maka konstitusi-konstitusi yang pernah dipakai itu perlu ditelaah satu per satu. Tujuannya adalah agar diketahui bagaimana tiap-tiap konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia mengatur tentang *impeachment*. Melalui pengetahuan tentang *impeachment* pada masing-masing konstitusi tersebut, kita dapat pula membandingkannya antara konstitusi satu dengan konstitusi lainnya.¹⁹⁶

Dalam sejarah Indonesia sejak proklamasi

195 Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia, hlm. 41.

196 Muni' Datun Ni'mah, *Analisis Yuridis Impeachment Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, DIH Jurnal Ilmu Hukum Februari 2012, Vol. 8, No. 15, hlm. 53.

kemerdekaan hingga sebelum dilakukannya perubahan UUD Tahun 1945 pada tahun 1999 oleh MPR, ada tiga macam kontitusi yang pernah diberlakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu Undang Undang Dasar Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Di bawah ini akan ditilik bagaimana masing-masing konstitusi tersebut mengatur tentang ketentuan *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁹⁷

Pada masa pertama kali berlakunya UUD Tahun 1945 dan dipraktikkannya sistem parlementer, secara yuridis tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai alasan dan mekanisme dilakukannya *impeachment*. Hingga kemudian Indonesia meninggalkan UUD Tahun 1945 dan digantikan oleh berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment* tersebut tetap tidak ada.¹⁹⁸ Setelah Indonesia melewati masa Konstitusi RIS yang berlaku selama 5 bulan dan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang berlaku selama 9 tahun, yang ditandai dengan pengumuman kembali kepada UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, namun Indonesia tetap tidak memiliki aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment*.¹⁹⁹

Selama periode berlakunya kembali UUD Tahun 1945 tersebut hingga jatuhnya Presiden Soekarno pada tahun 1967, aturan mengenai *impeachment* tetap saja belum diakomodir. Meskipun terkait jatuhnya Presiden Soekarno karena ditariknya mandat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 hanya dengan alasan mayoritas anggota MPRS tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno, yang dinamainya Nawaksara, mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G 30 S/PKI. Bagaimanapun juga

197 *Ibid.*

198 *Ibid.*

199 *Ibid*

saat itu tidak ada aturan yang jelas mengenai *impeachment*, dan karenanya penarikan mandat oleh MPRS terhadap Presiden Soekarno sangat terbuka untuk diperdebatkan, jatuhnya Presiden Soekarno menunjukkan bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia tersebut menjadi awal terjadinya *impeachment* terhadap Presiden.²⁰⁰

Pertanggungjawaban Presiden tersebut tertuang jelas dalam Penjelasan UUD Tahun 1945 sebelum perubahan yang menegaskan, bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Presiden ialah mandataris dari Majelis. Presiden wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Untuk mengawasi jalannya pemerintahan negara oleh Presiden, maka dibentuk DPR yang setiap saat digunakan untuk mengawasi tindakan-tindakan Presiden, dan jika Dewan ini menganggap, Presiden sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau MPR, Majelis dapat diundang untuk mengadakan Sidang Istimewa agar bisa meminta pertanggungjawaban kepada Presiden.²⁰¹

Ketentuan pemakzulan Presiden, kemudian diatur secara lebih detail baik alasan maupun mekanismenya di dalam Ketetapan MPR.²⁰² Ketetapan MPR tersebut hanya menentukan satu alasan pemakzulan, yaitu Presiden sungguh-sungguh melanggar ketentuan haluan negara. Mekanisme pemakzulan berdasarkan Ketetapan MPR tersebut, dimulai dari pengawasan DPR atas tindakan Presiden dalam melaksanakan haluan negara, Jika DPR menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan dalam UUD maupun TAP MPR, DPR dapat menyampaikan memorandum kepada Presiden untuk mengingatkan Presiden telah melakukan

200 *Ibid.*

201 Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen.

202 Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.

pelanggaran haluan negara. Jika memorandum tidak diindahkan oleh Presiden baik untuk yang pertama maupun kedua kalinya, DPR dapat meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Dalam hal mekanisme tersebut, posisi DPR dipersamakan dengan lembaga yang memiliki kewenangan pendakwaan (*impeachment*) dan MPR sebagai lembaga yang memutuskan pertanggungjawaban Presiden diterima atau ditolak.²⁰³

Di negara manapun, kedudukan Presiden sangatlah vital dalam menentukan perjalanan bangsa ke depan, termasuk kehidupan ketatanegaraannya. Dalam hal ini, kekuasaan Presiden secara atributif diperoleh berdasarkan konstitusi.²⁰⁴ Berkaitan dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala negara, Presiden melakukan pengangkatan duta dan konsul, pemberian gelar dan tanda jasa, serta pemberian grasi, amnesti, abolisi serta rehabilitasi, dan sebagainya, termasuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Bentuk-bentuk aktivitas ini dapat dilakukan oleh Presiden sebagai kepala negara tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan MPR.²⁰⁵ Adapun kekuasaan Presiden secara derivatif diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan dalam bentuk pemberian kuasa (*Mandaatsverlening*) dan melalui pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab (*delegatie*).²⁰⁶

Proses permintaan pertanggungjawaban Presiden pada masa sebelum perubahan UUD 1945, sangat terkait pada berbagai ketentuan yang telah disepakati pada tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, selain bila oleh DPR Presiden dianggap melanggar haluan negara²⁰⁷ yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Majelis

203 Hamdan Zoelva, 2004, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 86.

204 Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hlm. 53.

205 Muni' Datun Ni'mah, *Op.Cit.*, hlm. 54.

206 *Ibid.* hlm. 62.

207 Jimly Assidique berpandangan bahwa Haluan Negara tidak dapat diartikan secara sempit sebagai GBHN, melainkan sebagai haluan-haluan penyelenggaraan negara yang

dapat diundang untuk sebuah persidangan istimewa yang meminta pertanggungjawaban Presiden. Dalam hal ini Presiden, sesuai konstitusi, bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dengan bentuk pertanggungjawaban politis yang diberi sanksi, yakni dengan kemungkinan MPR setiap waktu dapat melepas Presiden dari jabatannya (*kan hem op elkgewenst moment onslaan*) atau kemungkinan Presiden dijatuhi hukuman pemecatan (*opstrafe van ontslag*) dari jabatan sebelum habis masanya.²⁰⁸ Bentuk pertanggungjawaban seperti ini termasuk dalam kategori pertanggungjawaban dalam arti luas karena ada sanksinya.²⁰⁹

Ketentuan proses *impeachment* dalam Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 1978 kenyataannya tidak sepenuhnya ditaati oleh anggota MPR. Lain halnya dengan *impeachment* terhadap **Presiden Abdurrahman Wahid**, fakta bahwa Presiden Abdurrahman Wahid benar-benar melanggar haluan negara yaitu berupa ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001²¹⁰, maka penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001 terkait *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid tersebut melalui mayoritas anggota MPR menafsirkan bahwa MPR dapat melakukan memorandum yang dipercepat ketika ada keadaan yang memaksa.²¹¹ Ketentuan-ketentuan tersebut masih memiliki kelemahan-kelemahan dalam pengaturannya, dengan begitu keputusan pemakzulan saat itu mengandung unsur politis yang kuat, sehingga proses *impeachment* tersebut perlu direkonstruksi kembali.

ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta apapun yang ditetapkan oleh MPR sebagai bentuk ketetapan-ketetapan MPR, termasuk GBHN.

208 Ismail Suny, 1977, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Jaya Offset, hlm 18.

209 *Ibid.*

210 Hamdan Zoelva, 2014, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (KONpress), hlm. 142.

211 Muni' Datun Ni'mah, *Op.Cit.*, hlm. 54.

2. *Impeachment* Sesudah Perubahan UUD Tahun 1945

UUD Tahun 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari perubahan pertama pada tahun 1999 sampai ke perubahan keempat pada tahun 2002.²¹² Empat kali perubahan UUD Tahun 1945 tersebut mengadakan ketentuan yang secara eksplisit mengatur pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR.²¹³ Perubahan ketiga UUD Tahun 1945 telah memasukan pasal-pasal mengenai proses pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya, yaitu Pasal 7A dan 7B. Proses *impeachment* terhadap Presiden di Negara Indonesia dimulai ketika DPR menggunakan hak bertanya yang merupakan bagian dari fungsi pengawasan seperti diatur di Pasal 20A ayat (1), yang berkorelasi dengan Pasal 7B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kemudian usulan pemberhentian tersebut diajukan ke MK untuk diproses dan diputuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah atau tidak bersalah dengan dasar Pasal 7B ayat (4) dan ayat (5). Putusan MK itu diteruskan ke DPR untuk diusulkan sidang kepada MPR dan dalam rapat paripurna MPR dinyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti atau tidak berhenti dari jabatannya.²¹⁴ Maka proses *impeachment* pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan lebih memiliki keterlibatan lembaga lain yang diatur secara jelas.

Mekanisme *impeachment* di Indonesia harus melalui 3 (tiga) tahap pada 3 (tiga) lembaga tinggi negara yang berbeda. Tahapan *pertama*, proses *impeachment* adalah pada DPR. DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi jalannya

212 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 1, <http://legal.dailythought.info>, diakses pada tanggal 7 Juni 2019, pukul 16.40 WIB.

213 Trubus Rahardiansah, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia Teori dan Praktek Dalam Perspektif Politik dan Hukum*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 347.

214 Eko Noer Kristianto, "Pemakzulan Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 2 No. 3, Desember 2013, hlm. 337.

pemerintahan. Bilamana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang termasuk dalam alasan *impeachment* sebagaimana disebutkan dalam pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, maka DPR setelah sesuai dengan ketentuan prosedur internalnya (tata tertib DPR) mengajukan tuntutan *impeachment* tersebut kepada MK.²¹⁵

Selanjutnya, dilakukan dengan rapat paripurna untuk memutuskan apakah usulan hak menyatakan pendapat tersebut secara prinsip dapat diterima atau tidak. Namun bila rapat paripurna menyetujui usulan hak menyatakan pendapat, DPR kemudian membentuk panitia khusus. Pengambilan keputusan dalam hal tuduhan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden pada rapat paripurna harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari seluruh anggota. Keputusan untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat, harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggota yang hadir dalam rapat tersebut. Bila Keputusan rapat paripurna menyetujui usulan tuduhan *impeachment* tersebut maka pendapat tersebut disampaikan kepada MK untuk mendapatkan putusan. Dan hanya apabila MK memutuskan membenarkan pendapat DPR, kemudian DPR kembali menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk melanjutkan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.²¹⁶

Tahapan *kedua*, proses *impeachment* berada di tangan MK. Sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/

215 Muni' Datun Ni'mah, *Op.Cit.*, hlm. 57.

216 Arry, "Impeachment Dalam Sistem Presidensial: Kajian Teoritik Dan Normatif Di Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *JOM FISIP* Vol. 3 No. 1, Februari 2016, hlm. 10.

atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.²¹⁷ Dalam permohonan terkait pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden, DPR wajib melampirkan alat bukti berupa:²¹⁸

- a. risalah dan/atau berita acara proses pengambilan Keputusan DPR bahwa pendapat DPR didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR;
- b. dokumen hasil pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR yang berkaitan langsung dengan materi permohonan;
- c. risalah dan/atau berita acara rapat DPR;
- d. alat-alat bukti mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menjadi dasar pendapat Presiden.

Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan Apabila MK menjatuhkan putusan membenarkan pendapat DPR maka DPR menyelenggarakan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Dilanjutkan pada tahapan *ketiga*, yaitu proses *impeachment* berada di MPR. UUD NRI Tahun 1945 memberikan batasan bahwa hanya bilamana MK membenarkan pendapat DPR tersebut maka DPR dapat meneruskan proses *impeachment* atau usulan pemberhentian ini kepada MPR. Keputusan DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* dari MK ke MPR juga harus melalui keputusan yang diambil dalam sidang paripurna DPR.²¹⁹ MPR setelah menerima usul DPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutus usulan DPR dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah MPR menerima usulan tersebut. Persyaratan pengambilan suara terbanyak itu adalah diambil

217 Muni' Datun Ni'mah, *Op. Cit.*

218 Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

219 *Ibid.*

dalam rapat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah Anggota Majelis (kuorum), dan disetujui oleh sekurang kurangnya 2/3 dari jumlah Anggota yang hadir yang memenuhi kuorum.²²⁰

Dalam hal ini MPR tidak memberhentikan Presiden, bukan berarti MPR menganulir putusan MK yang membenarkan pendapat DPR, karena MPR tidak menilai putusan MK. MPR hanya memutuskan apakah dengan pelanggaran yang dibuktikan dan dengan pertimbangan kemanfaatan bagi rakyat dan negara, Presiden harus diberhentikan atau tidak perlu diberhentikan.²²¹ Namun, di MPR putusan MK tersebut terlihat tidak mengikat bagi MPR dalam memberikan putusan, padahal putusan MK bersifat *erga omnes*²²². Sehingga kedepannya diharapkan agar dalam mekanisme *impeachment*, putusan MK bersifat mengikat hingga pengambilan keputusan di MPR. Maka dengan begitu tetap terjaganya bentuk supremasi hukum yang dilakukan MK dalam proses pemutusan ini.



Gambar 2. Mekanisme *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil

220 Arry, *Op.Cit.*, hlm. 11.

221 Zoelva, Hamdan, 2014, *Impeachment Presiden, Alasan-Alasan Tindak Pdana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945 (edisirevisi)*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 113.

222 Yang artinya berlaku tidak hanya bagi pemohon yang memohonkan, tetapi juga bagi seluruh pejabat publik dan komponen masyarakat dari berbagai latar belakang.

Presiden Pasca Perubahan UUD NRI 1945²²³

Secara sistematis ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa alasan-alasan DPR untuk mengajukan permohonan *impeachment* ke MK dapat dibagi menjadi dua bagian. Pertama, merupakan alasan yang bersifat lebih mengandung watak hukum atau lebih bersifat yuridis, yaitu apabila ada dugaan atau pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela. Dalam hal alasan ini yang dikemukakan oleh DPR untuk mengajukan *impeachment* alasan tersebut harus dikuatkan dengan menguraikan secara jelas dan rinci mengenai jenis, tempat dan waktu mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kedua, merupakan alasan non yuridis atau alasan yang lebih bersifat teknis administratif ketatanegaraan, yaitu apabila DPR menganggap bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal alasan ini yang dikemukakan untuk mengajukan permohonan *impeachment* harus diuraikan secara jelas syarat mana saja yang tidak dipenuhi lagi oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut.²²⁴ Dengan adanya proses yang diatur secara sistematis ini maka pemerintahan tidak mudah untuk digulingkan serta lebih mengakomodir bentuk-bentuk penyimpangan yang sekiranya terjadi di masa yang akan datang nantinya.

3. *Impeachment* Terkait Haluan Dasar Kebijakan Negara

Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif pada sistem pemerintahan Presidensial dan mekanisme

²²³Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan dan Penyelesaian Kasus-Kasus Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat, 2011.

²²⁴ Helmi, "Supremasi Hukum Dalam Proses Dan Mekanisme *Impeachment* Menurut UUD Tahun 1945", *Jurnal Inovatif*, Volume VII Nomor III September 2014, hlm. 83.

kontrol dilakukan lembaga perwakilan rakyat, ada banyak cara mengontrol jalannya kekuasaan pemerintahan negara, antara lain dengan mekanisme pembatasan jabatan, pengawasan secara terus-menerus oleh lembaga perwakilan, serta pemberhentian atau pemakzulan (*impeachment*) dari jabatan. *Impeachment* adalah pengawasan legislatif yang luar biasa (*an extra ordinary legislative check*) terhadap eksekutif dan merupakan tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatannya dan kemungkinan larangan untuk memegang suatu jabatan.²²⁵

Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945 dalam pengaturan yang mengenai pemberhentian Presiden diatur dalam ketetapan-ketetapan MPR yang menentukan bahwa MPR berwenang meminta pertanggungjawaban Presiden mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut serta mencabut kekuasaan dan menghentikan Presiden dalam jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara dan atau Undang-Undang Dasar.²²⁶ Hal inilah yang membuat pelaksanaan haluan negara saat itu berjalan dengan konsisten dan berkesinambungan, namun disayangkan haluan negara pasca perubahan UUD Tahun 1945 tidak diterapkan *impeachment* terkait kewajiban Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menjabarkan haluan negaranya sehingga ketentuan pembangunan dalam haluan negara tidak selalu diindahkan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Alasan mengapa hal itu tidak diterapkan saat ini dikarenakan bahwa Presiden sudah bukan merupakan mandataris MPR. Jika hal tersebut belum diterapkan maka dikhawatirkan bahwa setiap pergantian Presiden nantinya akan membuat kebijakan baru yang tidak berkesinambungan dengan Presiden sebelumnya atau dapat dikatakan tidak

225 Lintje Anna Marpaung, "Analisis Yuridis Normatif Perbandingan Prosedur Pemberhentian Presiden Dalam Masa Jabatannya Antara Indonesia Dengan Amerika Serikat Dan Korea Selatan", *Jurnal Hukum Pranata Hukum*, Vol. 10 No. 2, Juli 2015, hlm. 124.

226 Winarno Adi Gunawan, "Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden Dalam Perspektif Hukum Tat a Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38* No. 3, Juli-September 2008, hlm. 436.

seirama dengan ketentuan dalam haluan negaranya.

Rekonstruksi ulang terkait *impeachment* yang dilakukan setelah perubahan UUD Tahun 1945 dapat dikatakan telah memiliki mekanisme yang lebih jelas dan seimbang dibanding mekanisme sebelum perubahan UUD Tahun 1945, dikarenakan prosesnya melalui 3 (tiga) tahap yang mengkaitkan 3 (tiga) lembaga tinggi negara, dimana mekanisme atau prosedur pemberhentian Presiden saat ini diatur dalam Pasal 7B UUD 1945. Berdasarkan ketentuan pasal ini, lembaga negara yang diberi kewenangan untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya adalah MPR. Namun sebelum diputus oleh MPR, proses pemberhentian Presiden dimulai dari proses pengawasan terhadap Presiden oleh DPR. Apabila dari pengawasan itu, di temukan adanya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden berupa: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan/atau tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela atau Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, maka DPR dengan dukungan 2/3 (dua per tiga) jumlah suara dapat mengajukan usulan pemberhentian Presiden kepada MPR, dengan terlebih dahulu meminta putusan dari MK tentang kesimpulan dan pendapat dari DPR. Dengan demikian pemberhentian Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945, harus melewati 3 (tiga) lembaga negara.²²⁷

Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 menentukan 3 (tiga) jenis alasan yang dapat menjadi dasar pemberhentian, yaitu: pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Preiden dan/atau Wakil Presiden. Alasan-alasan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:²²⁸

- a. Alasan pertama, adalah pelanggaran hukum. Preseiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan apabila melakukan tindakan yang melanggar norma hukum. Pelanggaran hukum dalam hal ini juga ditentukan

²²⁷ *Ibid*, hlm . 431.

²²⁸ Jenedjri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konsitutional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 171-172.

secara lebih spesifik lagi, yaitu berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya.

- b. Alasan kedua, adalah perbuatan tercela yang dalam istilah di Amerika Serikat disebut dengan *misdemeanor*. Dari sisi hukum istilah *misdemeanor* sesungguhnya menunjuk pada tindak pidana ringan. Namun dalam konteks *impeachment*, *misdemeanor* adalah perbuatan tercela yang walaupun bukan merupakan pelanggaran pidana, tetapi merupakan perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat, yang tidak seharusnya dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila perbuatan dimaksudkan dilakukan, maka akan merusak citra dan kehormatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c. Alasan ketiga, adalah Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Alasan ini tentu lebih mudah dibuktikan, karena ketentuan mengenai persyaratannya telah diatur secara jelas, baik dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hanya dengan ketiga alasan tersebutlah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya jika hanya dengan alasan Parlemen tidak menyetujui kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sepanjang kebijakan tersebut tidak melanggar, atau diniatkan, atau dijadikan sebagai dasar bentuk-bentuk pelanggaran hukum yang dapat menjadi dasar *impeachment*.²²⁹

Melihat rekonstruksi terkait mekanisme *impeachment* pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidaklah akan membuat Presiden menjadi mandataris MPR kembali,

²²⁹ *Ibid*, hlm. 172.

dikarenakan melibatkan 3 (tiga) lembaga negara apabila dikembalikannya haluan negara, maka kriteria dalam hal pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat di-*impeach* bertambah, yakni dengan menambahkan ketentuan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar haluan negara, seperti dalam hal membuat peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang bertentangan dengan haluan negara. Penambahan mengenai Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar haluan negara tidak dapat diartikan jika kebijakannya tidak disetujui oleh DPR atau kinerja yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat mencapai tujuan haluan negara, namun yang dimaksudkan disini bilamana arah kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden berlawanan arah atau menyimpang secara jelas terhadap haluan negara, maka dengan begitu baru dapat dijadikan alasan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah menyimpang dari Haluan Negara. Selama kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden sejalan dengan Haluan Negara sudah menjadi alasan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya. Maka penambahan alasan tersebut diperlukan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.

Akibat penambahan kriteria dalam pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, sehingga fungsi pengawasan DPR bertambah terkait pengawasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam menjalankan haluan negara. Meskipun fungsi pengawasannya bertambah, hal ini tidak serta merta membuat DPR mudah untuk meminta MPR meng-*impeach* Presiden seperti yang diatur dalam Ketetapan MPR²³⁰ pada masa Orde Baru, dan khusus proses *impeachment* ini akan melalui jalur yang lebih rumit dibanding alasan *impeachment* selain penyimpangan terhadap haluan negara yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan kata lain mekanisme dalam *impeachment* Presiden dan/atau

230 Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.

Wakil Presiden mengenai pelanggaran atas haluan negara nantinya hampir sama seperti mekanisme *impeachment* Presiden setelah perubahan UUD Tahun 1945, namun ada proses khusus terkait bentuk penyimpangan terhadap haluan negara dibanding pelanggaran lain yang telah diatur dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. Mekanisme pemberhentian Presiden yang diusulkan dalam naskah akademik ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau penyimpangan terhadap haluan negara serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;²³¹
- b. khusus terkait anggapan DPR terhadap Presiden mengenai penyimpangan terhadap haluan negara dilakukan prosedur khusus yaitu:²³²
 - 1) bahwa bilamana DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara maka DPR menyampaikan memorandum pertama untuk mengingatkan Presiden;
 - 2) apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua;²³³

231 Mengacu pada Pasal 7B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian ditambahkan ketentuan mengenai penyimpangan terhadap Haluan Negara.

232 Mengacu pada Pasal 7 ayat (2), (3), dan (4) Tap MPR No. III/MPR/1978; yang kemudian diubah proses pengajuannya kepada MK terlebih dahulu.

233 Menurut Saldi Isra ketentuan ini mengisyaratkan dua hal, pertama, bahwa memorandum kedua hanya dapat dilakukan jika Presiden tidak memperhatikan memorandum yang pertama. Kedua, ketentuan ini secara implisit mengharuskan Presiden untuk tetap menjalankan pemerintahan karena dalam waktu tiga bulan tersebut DPR akan melakukan penilaian apakah Presiden memperhatikan dan melaksanakan memorandum tersebut atau

- 3) apabila dalam waktu 1 (satu) bulan memorandum kedua tidak diindahkan oleh Presiden, maka DPR dapat melakukan pengajuan permintaannya kepada MK.
- c. Kemudian pengajuan permintaan DPR kepada MK hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR;²³⁴
 - d. sebelum DPR meneruskan dugaan *impeachment* terhadap Presiden kepada MK, maka DPR wajib melampirkan bukti berupa:²³⁵
 - 1) risalah dan/atau berita acara proses pengambilan Keputusan DPR bahwa pendapat DPR didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR;
 - 2) dokumen hasil pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR yang berkaitan langsung dengan materi permohonan;
 - 3) risalah dan/atau berita acara rapat DPR; dan
 - 4) alat-alat bukti mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil Presiden yang menjadi dasar pendapat DPR.
 - e. setelah diterima oleh MK, kemudian MK wajib untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut paling lama 90 hari setelah

sebaliknya.

234 Pasal 7B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

235 Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

permintaan DPR itu diterima oleh MK;²³⁶

- f. jika nantinya MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau penyimpangan terhadap haluan negara serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, kemudian hasil dari putusan tersebut diberikan kembali kepada DPR untuk diadakan sidang paripurna yang membahas terusan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR;²³⁷
- g. MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lama 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut;²³⁸
- h. keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.²³⁹

236 Pasal 7B ayat (4) jo. 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

237 Mengacu Pasal 7B ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian ditambahkan ketentuan mengenai penyimpangan terhadap Haluan Negara.

238 Pasal 7B ayat (6) UUD NRI Tahun 1945

239 Pasal 7B ayat (7) UUD NRI Tahun 1945



Gambar 3 Proses Mekanisme *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Terkait Penyimpangan Terhadap Haluan Negara

Maka dengan diterapkannya bentuk *impeachment* terkait pelaksanaan haluan negara oleh Presiden selaku kepala dari pemerintahan untuk tidak menyimpang dari ketentuan haluan negara, dan kemudian disesuaikan dengan proses *impeachment* menurut UUD NRI Tahun 1945, diharapkan nantinya secara filosofis tidak akan mengembalikan kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR, karena prosesnya yang tidak hanya ditentukan oleh MPR melainkan adanya keterlibatan MK dan DPR serta sebelumnya dilakukannya peneguran oleh DPR melalui 2 (dua) kali penyampaian memorandum kepada Presiden, maka dengan begitu nantinya Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan dapat terlaksana lebih berkesinambungan dan konsisten untuk tercapainya tujuan dan cita-cita negara yang dijabarkan dalam ideologis haluan negara, sehingga dalam hal ini *impeachment* tidak hanya mengakomodir pelaksanaan haluan negara agar konsisten, namun *impeachment* juga merupakan suatu proses yang dibuat untuk menjalankan sebuah mekanisme *checks and balances* dalam struktur kekuasaan di Indonesia agar lebih baik lagi.

Proses *Impeachment* terkhusus penyimpangan terhadap haluan negara ini tidaklah berdampak mengganggu kinerja Presiden dan tidak pula mempermudah jatuhnya

pemerintahan, karena DPR perlu memberi memorandum terlebih dahulu secara bertahap sebelum hal tersebut disampaikannya kepada MK. Maka bentuk rekonstruksi *impeachment* Presiden ini nantinya diharapkan membuat pemerintahan dapat lebih konsisten untuk menjalankan haluan negara dan mengindahkan ketentuan di dalamnya.

Maka dari itu, dikarenakan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang perlu diawasi dalam rangka mewujudkan *check and balances*, maka dengan adanya Haluan Dasar Kebijakan Negara, ditambahkan kriteria usul pemberhentian Presiden yaitu apabila terbukti melakukan penyimpangan terhadap Haluan Dasar Kebijakan Negara. Hal ini dimaksudkan agar Presiden melaksanakan Haluan Dasar Kebijakan Negara secara konstitusional dan berkesinambungan. Maka dari itu dilakukan perubahan dengan penambahan frasa Haluan Dasar Kebijakan Negara pada Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), dan (5) karena Presiden dapat diberhentikan apabila menyimpang dari Haluan Negara. Namun proses pemberhentian ini tidak lagi menjadi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sepenuhnya, namun harus diproses secara konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Maka dari itu frasa Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), dan (5) setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi:

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, dan/atau penyimpangan terhadap Haluan Dasar Kebijakan Negara serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 7B

- 1. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, dan/atau penyimpangan terhadap Haluan Dasar Kebijakan Negara serta Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- 2. Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut dan/atau telah menyimpang terhadap Haluan Dasar Kebijakan Negara serta terbukti telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- 3. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*
- 4. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.*
- 5. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya,*

perbuatan tercela; dan/atau penyimpangan terhadap Haluan Dasar Kebijakan Negara serta terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberitahuan Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

6. *Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.*
7. *Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dala rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

4. Impeachment Terhadap Kepala Daerah

Jenis pengawasan di daerah dapat ditinjau dari berbagai aspek yaitu dari aspek bidang kerja atau objek yang diawasi, aspek sumber pengawas (intern dan ekstern organisasi), aspek waktu pengawasan (sebelum, sedang dan sesudah pelaksanaan pekerjaan), aspek metode/jarak (langsung dan tak langsung), aspek tugas pokok (aparatus pengawasan fungsional di luar pemerintah seperti BPK, dan aparat pengawasan fungsional pemerintah seperti BPKP, Itjen, dan Inspektorat Daerah), aspek gradasi/subjek yang mengawasi seperti pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan politis dan pengawasan masyarakat dan aspek jenis pengawasan lainnya (PP No. 79 Tahun 2005, Permendagri No 1 Tahun 2010, dan KPK). Pada

kesempatan ini jenis pengawasan yang dibahas dari aspek subjek yang mengawasi dan jenis pengawasan lainnya.²⁴⁰

Pengawasan politis yang dimaksudkan disini adalah pengawasan kebijakan seperti pengawasan peraturan daerah (Perda) yang dilakukan oleh DPRD. DPRD berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan bentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Bila diamati, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD tidaklah mudah, memerlukan kerja keras, kompetensi dan komitmen. **Wasistiono** dan **Wiyoso**, telah mengemukakan tiga hambatan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yaitu “belum tersusunnya agenda pengawasan DPRD, belum adanya standar, sistem dan prosedur baku pengawasan DPRD dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan belum optimal. Sehubungan dengan hal tersebut untuk peningkatan fungsi pengawasan DPRD perlu dirumuskan proses pengawasan politis DPRD supaya tidak tumpang tindih dengan fungsi pengawasan lainnya.²⁴¹

Hal ini menjadi dasar untuk mereformulasikan peran pengawasan DPRD Provinsi terhadap Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, tepatnya menyangkut pelaksanaan Haluan Negara yang perlu diakomodir agar nantinya Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dalam kebijakannya dan pelaksanaannya tidak menyimpang dari apa yang telah ditentukan dalam haluan negara, ketentuan mekanisme pemakzulan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perlu adanya perombakan mengenai materi isi

240 Uliana Ria Sembiring, “Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV*, Vol. 1 No. 1, Mei 2016, hlm. 143.

241 *Ibid*, hlm. 145.

ketentuan yang dilanggaranya, bukan hanya pelanggaran mengenai sumpah/janji Gubernur dan/atau Wakil Gubernur saja, namun perlu adanya penambahan terkait dakwaan yang dilakukan oleh pengawasan DPRD Provinsi terhadap Gubernur dan/atau Wakil Gubernur terkait temuan adanya pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap haluan negara yang dilakukan oleh Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang dilakukan dalam masa jabatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur tersebut. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat seirama dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, dengan begitu maka terhadap ketentuan-ketentuan dalam haluan negara tidak boleh dilakukan penyimpangan, namun hal ini tidak membuat otonomi daerah terganggu, karena pemerintah daerah tetap memiliki kewenangannya dalam mengurus daerahnya, akan tetapi tidak boleh menyimpang dari haluan negara.

Haluan negara yang terbentuk nantinya tidak hanya akan ditaati oleh Presiden dan Wakil Presiden saja, namun juga seluruh lembaga pemerintahan, dimana hal ini menyangkut Gubernur dan/atau Wakil Gubernur selaku wakil pemerintah pusat untuk turut menjadikan haluan negara sebagai pedoman yang konsisten dan berkesinambungan untuk ditaati dalam kebijakan dan pelaksanaan pemerintah daerah. Bentuk jaminan agar nantinya haluan negara turut dipatuhi oleh Gubernur dan/atau Wakil Gubernur di setiap wilayah Provinsi yaitu dengan menambahkan ketentuan *impeachment* kepada Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang telah berlaku menurut UUD NRI Tahun 1945 dengan penambahan yang berisi bahwa apabila Gubernur dan/atau Wakil Gubernur telah menyimpang dari pada haluan negara maka Gubernur dan/atau Wakil Gubernur tersebut dapat dilakukan proses *impeachment* yang dimulai melalui DPRD Provinsi selaku pengawas dari Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, dimana pengawasannya dilakukan melalui hak interpelasi dan hak angket yang dimiliki DPRD Provinsi, serta dalam hal ini DPRD Provinsi wajib memberikan alasan-

alasan atas dugaannya yang dapat dipertanggungjawabkan.

Proses khusus terkait penyimpangan terhadap haluan negara yang dilakukan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, DPRD Provinsi tidak langsung dapat mengajukan dakwaannya, tetapi perlu dilakukan memorandum oleh DPRD Provinsi kepada Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang berisikan bentuk peneguran terkait pelaksanaannya yang menyimpang dari ketentuan haluan negara. Bentuk peneguran melalui memorandum ini sama halnya dengan mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden terkait penyimpangan terhadap haluan negara yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (2), (3), dan (4) TAP MPR No. III/MPR/1978, dimana dalam hal ini DPRD Provinsi perlu melakukan pengajuan memorandum kepada Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, bilamana Gubernur dan/atau Wakil Gubernur tidak mengindahkan memorandum dari DPRD Provinsi sebanyak 2 (dua) kali maka dapat diteruskan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk diproses lebih lanjut.

Bilamana nantinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditemukan adanya pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap haluan negara yang dilakukan oleh Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, maka DPRD Provinsi dapat memeriksa dan mengadili terkait pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap haluan negara. Berdasar pada hasil pemeriksaan, DPRD Provinsi mengajukan usulan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk memberikan putusan terhadap usulan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur terkait pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap haluan negara.

E. Mahkamah Agung

1. Kewenangan Mahkamah Agung Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

Posisi MA sebelum Perubahan UUD 1945 yang berada di puncak pengadilan Indonesia bukanlah amanat langsung dari UUD 1945. Hal tersebut terlihat dalam UUD 1945 yang tidak secara tegas menyebutkan bahwa MA sebagai pengadilan tertinggi negara, namun juga tidak mengesampingkan kemungkinan bagi keberadaan pengadilan-pengadilan tertinggi lain untuk berbagai lingkungan peradilan khusus. Perlu dua dekade bagi MA untuk mencapai puncak sistem yudisial. Baru seperempat abad setelah kemerdekaan berubah, MA mulai memeriksa permohonan kasasi dari semua pengadilan di Indonesia.²⁴² Evolusi MA sebagai lembaga peradilan berlangsung dalam suatu konteks sebuah reorganisasi peradilan Indonesia yang luas. Ciri pokok reorganisasi ini adalah penghapusan sistem yudisial kolonial yang majemuk untuk digantikan dengan empat lingkungan peradilan, yaitu: umum, agama, militer dan tata usaha negara. Perombakan ini menyodorkan tantangan kelembagaan luar biasa pada pengadilan Indonesia yang tetap relevan hingga keadaan pasca Perubahan UUD 1945.²⁴³ Evolusi inilah yang menjadi awal perombakan mendasar dalam struktur kehakiman di Indonesia

Kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh MA dengan badan kehakiman lainnya.²⁴⁴ Kekuasaan kehakiman hanya terdiri atas empat lingkungan peradilan yang berpuncak pada MA. Lembaga MA tersebut, sesuai dengan prinsip independent of judiciary diakui bersifat mandiri dalam arti tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya,

242 Sebastiaan Pompe, 2012, *Runtuhnya Institusi mahkamah agung*, Jakarta: lembaga kajian dan advokasi untuk peradilan, hlm. 253.

243 *Ibid.*

244 Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”

terutama pemerintah.²⁴⁵ Sejak awal kemerdekaan, kekuasaan kehakiman di Indonesia diniatkan sebagai cabang kekuasaan yang terpisah dari lembaga-lembaga politik, seperti MPR, DPR, dan Presiden. Dalam ajaran pembagian kekuasaan, kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap harus ditegakkan baik sebagai asas dalam negara hukum maupun untuk memungkinkan kekuasaan kehakiman yang menjamin agar pemerintahan tidak dilaksanakan secara sewenang-wenang.²⁴⁶

Kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 sebelum perubahan adalah merupakan cabang kekuasaan kehakiman, yang dipegang oleh MA dan badan penyelenggara lainnya. Suatu asas penting bagi kekuasaan kehakiman sebagai badan penyelenggara negara adalah asas kekuasaan yang merdeka. Pentingnya independensi sebuah lembaga peradilan dalam penegakan hukum dan keadilan tidak hanya tercermin dalam pencantumannya pada konstitusi sebagai hukum tertinggi pada hukum positif sebuah negara. Instrumen-instrumen hukum internasional juga banyak yang mencantumkan pengaturan atas pentingnya lembaga peradilan yang independen.²⁴⁷

Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, Pasal 24 tentang kekuasaan kehakiman menyatakan bahwa:²⁴⁸

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.*

245 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 237.

246 Achmad Edi Subiyanto, "Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan Uud 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm. 663.

247 Ahmad Fadlil Sumadi, 2011, *Bunga Rampai Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 6.

248 Pasal 24 UUD 1945 Sebelum Perubahan.

Pernyataan dalam pasal 24 tersebut dipertegaskan kembali dalam Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 sebelum perubahan, yang menyatakan:

“Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”.

Kemudian dikarenakan undang-undang mengenai MA yakni UU No.1 Tahun 1950 sudah tidak berlaku lagi, maka yang dapat dipergunakan sebagai landasan pembahasan adalah ialah Undang-Undang No.13 Tahun 1965. Hal ini tercantum dalam pasal 47 Undang-Undang No.13 Tahun 1965 yang seluruhnya berbunyi sebagai berikut:

- a. MA sebagai puncak semua peradilan dan sebagai pengadilan tertinggi untuk semua lingkungan peradilan memberi pinjaman kepada pengadilan-pengadilan yang bersangkutan.
- b. MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalanya peradilan dalam semua lingkungan pengadilan diseluruh Indonesia dan menjaga supaya peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya.
- c. Perbuatan-perbuatan hakim-hakim di semua lingkungan diawasi dengan cermat oleh MA.
- d. Untuk kepentingan Negara dan keadilan, MA memberi peringatan, teguran, dan petunjuk yang dipandang perlu, baik dengan surat tersendiri, maupun dengan surat edaran.
- e. MA berwenang untuk meminta keterangan dari semua pengadilan dalam semua lingkungan peradilan. MA dalam hal itu dapat memerintahkan disampaikan berkas-berkas perkara dan surat-surat untuk dipertimbangkan.

Dalam ketentuan tersebut di atas tidak dinyatakan secara tegas bahwa kekuasaan kehakiman merupakan

kekuasaan yang merdeka. Hal ini membuat lemahnya payung hukum terhadap independensi dan imparsialitas lembaga kekuasaan kehakiman pada era Orde Baru menyebabkan lembaga kekuasaan kehakiman tersebut mudah diintervensi oleh lembaga-lembaga di luar peradilan. Oleh karena itu, pada tahun 2001, MPR melakukan perubahan ketiga terhadap UUD 1945 terutama pada Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25.²⁴⁹ Pola rekrutmen, tugas dan wewenang MA pada masa ini pun masih tertutup dan belum banyak dipertegas dalam konstitusi negara, hal ini menjadi polemik yang mendasar dimana pada masa itu kekuasaan berada dalam suatu kekuatan tunggal, sehingga perubahan ketiga terhadap UUD 1945 pada saat itu merupakan perubahan yang cukup fundamental, dimana membuat perubahan konstruksi hukum yang modern.

2. Kewenangan Mahkamah Agung Setelah Perubahan UUD Tahun 1945

Keberadaan MA dalam sistem hukum hampir di setiap negara merupakan pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman dengan fungsi peradilan dan fungsi pengawasan terhadap pengadilan-pengadilan di bawahnya. Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, MA disini merupakan pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman. Namun, setelah Perubahan UUD 1945, disamping MA munculah MK yang berkedudukan sederajat dengan MA dalam kekuasaan kehakiman. hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang berbunyi:²⁵⁰

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

249 Achmad Edi Subiyanto, *Op.Cit.*, hlm. 664.

250 Lihat Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Pasal 24A angka (1) UUD NRI Tahun 1945, dikatakan bahwa MA 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.²⁵¹ Menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, kekuasaan dan kewenangan MA adalah:²⁵²

- a. Memeriksa dan memutus Permohonan kasasi, Sengketa tentang kewenangan mengadili, dan Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b. Memberikan pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak, kepada lembaga tinggi negara; Memberikan nasehat hukum kepada Presiden selaku kepala negara untuk pemberian dan penolakan grasi;
- c. Menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang; dan Melaksanakan tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-undang.

Adapun wewenang pengawasan 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 kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan; dan Mengatur sendiri administrasinya baik mengenai administrasi peradilan

251 Redaksi Interaksara, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat*, Tangerang: Interaksara, hlm.37.

252 Redaksi Citra Umbara, 2003, *Undang-undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Beserta Penjelasan*, Bandung: Citra Umbara, hlm. 64-66.

maupun administrasi umum.²⁵³

Maka dapat dikatakan MA selain lembaga peradilan juga merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan internal yang memegang fungsi kontrol dari dalam terhadap kinerja hakim agar sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945. MA adalah pengadilan tertinggi dan melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan. **Syaiful Sagala** menjelaskan bahwa MA tidak hanya berfungsi di bidang peradilan belaka, melainkan mempunyai fungsi-fungsi lain. Jadi jika disimpulkan maka Mahkamah Agung mempunyai beberapa fungsi, yakni:²⁵⁴

- a. fungsi peradilan (*justitiele functie*);
- b. fungsi pengawasan (*toeziende functie*);
- c. fungsi mengatur (*regelende functie*);
- d. fungsi penasihat (*advieserende functie*); dan
- e. fungsi administratif (*administratieve functie*).

Dari penjelasan di atas, jelaslah bahwa MA memiliki peranan yang sangat penting dalam penegakan keadilan di lingkungan peradilan. MA secara internal memiliki wewenang untuk mengawasi tingkah laku para hakim, jalannya persidangan, pekerjaan pengadilan, penasehat hukum dan notaris di semua lingkungan peradilan. Penguatan keberadaan MA menjadi penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dimana keberadaannya perlu diperkuat dengan payung hukum yang lebih jelas, sehingga independensi lembaga peradilan dapat semakin termanifestasikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta kewenangan yang lebih terstruktur lebih sempurna.

253 Kevin Angkouw, "Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Pengawas Internal Tugas Hakim Dalam Proses Peradilan", *Lex Administratum*, Vol. 2, No. 2, April-Juni 2014, hlm. 137.

254 Budiman B. Sagala, 1982, *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Jakarta: Gahlia Indonesia, hlm. 157-158

3. Pola Rekrutment Hakim Mahkamah Agung

Kekuasaan kehakiman yang dilaksanakan oleh sebuah MA dan dan badan-badan peradilan dibawahnya. Sudah barang tentu kekuasaan kehakiman membutuhkan kebebasan dari segala bentuk pengaruh badan-badan kenegaraan lainnya, sebab begitu pentingnya dan urgensinya lembaga ini untuk mengemban tugas dalam penegakan hukum yang berintikan keadilan. Kebebasan lembaga pengadilan, kebebasan hakim sebagai ketentuan konstitutionil yang kemudian digariskan dalam perundang-undangan organik, oleh **Oemar Seno Adji** disebut sebagai salah satu aspek esensial, bahkan unsur fundamental dan *condition qua non* dalam negara hukum bagi Indonesia.²⁵⁵

Gagasan untuk melakukan restrukturalisasi pengadilan tidak terlepas dari keadaan struktural yang ada di pengadilan itu. Prinsip Independensi Peradilan merupakan salah satu prinsip penting dalam negara demokrasi. Prinsip tersebut menghendaki agar lembaga peradilan MA terbebas dari campur tangan, tekanan atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain, teman sejawat atau atasan, serta pihak-pihak lain di luar peradilan. Sehingga Hakim dalam memutus perkara hanya demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.²⁵⁶

Untuk memastikan terwujudnya independensi peradilan diperlukan adanya jaminan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Jaminan tersebut tidak cukup hanya sebatas kata-kata bahwa negara menjamin independensi peradilan, namun seluruh pengaturan mengenai bagaimana seorang Hakim diangkat dan diberhentikan, masa jabatan Hakim, pengaturan keuangan pengadilan dan sebagainya harus diatur sedemikian rupa sehingga Hakim benar-benar merasa terjamin kebebasannya untuk menjalankan fungsinya.

255 Oemar Seno Adji, 1985, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, hlm 251.

256 *Cetak Biru Mahkamah Agung*, hlm. 7.

Namun jaminan independensi bukan berarti bahwa tidak boleh ada pihak selain pihak dari lembaga peradilan yang berwenang untuk mengurus sesuatu yang berhubungan dengan Hakim dan pengadilan. Bukan berarti bahwa yang boleh merekrut Hakim hanya kalangan Hakim saja, yang boleh menentukan anggaran pengadilan hanya kalangan Hakim saja dan seterusnya. Demi terlaksananya *check and balances* serta akuntabilitas, keterlibatan pihak atau lembaga lain untuk mengurus hal-hal tertentu yang berhubungan dengan pengadilan jelas diperlukan. Namun sekali lagi, hal tersebut tetap harus dalam koridor jaminan independensi peradilan.

Persoalan struktural dalam pola rekrutmen hakim pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 memiliki dinamika perubahan yang lebih luas, dimana pada saat Orde Baru pola rekrutmen hakim pada semua tingkatan pengadilan baik hakim pengadilan negeri, hakim pengadilan tinggi maupun MA, termasuk penentuan ketua MA. Terutama berkaitan dengan prosedur dan kelembagaannya adalah menjadi urusan dan didominasi oleh kekuasaan eksekutif, dimana hal ini terjadi karena akibat dari pembinaan dualisme kekuasaan sebagaimana tersebut di atas.²⁵⁷ Maka dominasi yang dilakukan pada saat itu menyebabkannya berbagai politisasi terhadap kekuasaan hakim agung dalam mengambil putusan pengadilan dan kewenangan lainnya.

Seiring perkembangan kekuasaan, dominasi kekuasaan eksekutif ini sedikit agak berkurang pada zaman reformasi yang ditandai dengan ikut andilnya peran lembaga legislatif di dalam menentukan calon hakim agung termasuk di dalam hal pemilihan ketua MA. Barangkali diharapkan dengan adanya *fit and proper test* dari DPR, persoalannya dapat berkurang, namun justru sebaliknya persoalan semakin berkembang sebab semakin bertambahnya kekuasaan yang mencampuri kekuasaan yudikatif.²⁵⁸ Kewenangan

257 Rusli M Huda, *Kemandirian Pengadilan Indonesia cetakan ke-1*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 179-180.

258 *Ibid*, hlm. 180.

DPR untuk melakukan *fit and proper test* kepada calon hakim agung sebenarnya tidak dijelaskan secara pasti dalam UUD NRI Tahun 1945, hanya saja kewenangan DPR tersebut ditafsirkan sendiri agar dapat melakukan *fit and proper test*, namun hal inilah justru yang menyebabkan bentuk politisasi kekuasaan yudikatif, yang dimana rusnya kekuasaan yudikatif khususnya MA haruslah bersifat mandiri dan terlepas dari intervensi kekuasaan lembaga lain terutama intervensi dari lembaga politik.

Menyingkapi persoalan rekrutmen, hal ini yang perlu difikirkan adalah merancang sebuah lembaga permanen yang khusus menangani urusan mengenai pola rekrutmen hakim agung.²⁵⁹ Lembaga ini haruslah lembaga yang mandiri dan tidak terikat dalam kekuasaan pilitik manapun, lembaga yang dimaksud disini adalah Komisi Yudisial (KY). Peran KY dewasa ini perlu dioptimalkan kembali untuk menjadi suatu lembaga perantara kekuasaan yudikatif dengan kekuasaan lainnya. Pola rekrutmen yang dilaksanakan KY nantinya tidak hanya terkait bentuk nilai etiknya saja, namun KY berhak melaksanakan suatu *fit and proper test* yang tidak dicampuri oleh kepentingan dari lembaga politik, hal ini akan membuat KY menjadi lembaga tunggal yang melakukan proses seleksi hakim agung, yang kemudian hasil seleksi dari KY diajukan kepada DPR sesuai dengan jumlah yang diminta dan tidak lebih, misalkan bilamana dibutuhkan 1 (satu) calon hakim agung, maka KY hanya menyediakan 1 (satu) calon hakim agung kepada DPR untuk diberi persetujuan, dengan maksud agar nantinya tidak terdapat proses seleksi atau *fit and proper test* oleh DPR serta mengurangi unsur politisasi calon hakim agung nantinya.

Hal ini sejalan dengan Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013, yang dipimpin oleh Ketua MK **Hamdan Zoelva**, MK dalam bagian pertimbangannya menyatakan, dalam risalah pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya mengenai pembentukan KY dapat dibaca dengan jelas bahwa tujuan pembentukan KY yang mandiri adalah untuk

²⁵⁹ *Ibid.*

melakukan rekrutmen terhadap hakim agung yang akan diusulkan kepada DPR untuk disetujui dan ditetapkan oleh Presiden.

Hal tersebut, sebagaimana diungkapkan oleh **Agun Gunanjar Sudarsa** (anggota PAH 1 BP MPR) dalam Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tanggal 10 Oktober 2001, yang menyatakan, “dalam Pasal 24B ini, menyatakan bahwa hakim agung diangkat dan diberhentikan dengan persetujuan DPR atas usul KY. Sehingga dengan kata-kata ‘dengan persetujuan DPR’, DPR itu tidak lagi melakukan *fit and proper test*, DPR tidak lagi melakukan proses seleksi, tetapi DPR hanya memberikan persetujuan atau menolak sejumlah calon hakim agung yang diusulkan KY. Kembali menekankan, agar kekuasaan kehakiman yang merdeka itu tidak terintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik”.²⁶⁰

Mahkamah berpendapat, catatan risalah perubahan UUD 1945, menjelaskan dengan sangat gamblang makna dan kandungan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Hakim agung diusulkan KY kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”. Dengan demikian, posisi DPR dalam penentuan calon hakim agung sebatas memberi persetujuan atau tidak memberi persetujuan atas calon hakim agung yang diusulkan oleh KY, dan DPR tidak dalam posisi untuk memilih dari beberapa calon hakim agung yang diusulkan oleh KY sebagaimana diatur dalam Undang-Undang *a quo*. Hal itu dimaksudkan agar adanya jaminan independensi hakim agung yang tidak dapat dipengaruhi oleh kekuatan politik atau cabang kekuasaan negara lainnya.²⁶¹

Lebih lanjut lagi dalam pertimbangannya Mahkamah menyatakan berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut 260 MK: “DPR Hanya Menyetujui atau Tidak Menyetujui Calon Hakim Agung” <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=9464#.WWiL4RWGM5sm>, diakses pada tanggal 14 Juni 2019, pukul 15.30 WIB.

261 *Ibid.*

Mahkamah, Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU MA, serta Pasal 18 ayat (4) UU KY, telah menyimpang atau tidak sesuai dengan norma Pasal 24A ayat (3) UUD 1945, karena ketentuan tersebut telah mengubah kewenangan DPR dari hanya “memberikan persetujuan” menjadi kewenangan untuk “memilih” calon hakim agung yang diajukan oleh KY. Demikian juga, ketentuan dalam kedua Undang-Undang tersebut, yang mengharuskan KY untuk mengajukan 3 (tiga) calon hakim agung untuk setiap lowongan hakim agung, juga bertentangan dengan makna yang terkandung dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.²⁶²

Fajrul Falaakh mengemukakan keterangannya dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013, bahwa sejak awal Undang Undang Dasar 1945 sudah menegaskan independensi kekuasaan kehakiman, yaitu sebagai kekuasaan negara yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya. Akan tetapi, dewasa ini politik perekrutan kekuasaan kehakiman atau *politics of judicial recruitment* tidak memantulkan independensi tersebut menyimpang dari konstitusi dan berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional bagi para calon hakim agung. Fajrul menegaskan kembali bahwasanya standar rekrutmen hakim agung dapat dipaparkan sebagai berikut yang berdasarkan standar internasional, maka akan mendapatkan beberapa ukuran sebagai berikut:²⁶³

- a. Calon hakim dituntut memiliki integritas dan kemampuan dengan kualifikasi dan pelatihan yang layak.
- b. Karena itu sumber perekrutan-perekrutan bervariasi, baik dari hakim karir, pengacara, advokat, maupun akademisi, akan tetapi menurut standar internasional itu sebaiknya lebih banyak dari karir.
- c. Tidak ada satu cara tunggal untuk merekrut hakim, namun cara merekrut hakim harus menjamin dari

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013

motivasi yang tidak tepat, yaitu tidak ada diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik atau lainnya, juga tidak ada diskriminasi berdasarkan asal usul sosial, kekayaan, kelahiran, atau status.

- d. Jika perekrutan melibatkan eksekutif dan atau legislatif, maka pengaruh politik seharusnya dihindari.
- e. Seleksi melalui suatu KY merupakan metode yang dapat diterima dengan catatan bahwa peradilan dan atau profesi hukum terlibat di dalam prosesnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, ini nanti berkorelasi dengan peran ataupun kedudukan dari KY dan lebih khusus dari mana keanggotaan dari KY itu direkrut.

Maka agar ketentuan kedua Undang-Undang tersebut tidak menyimpang dari norma UUD 1945, menurut Mahkamah kata “dipilih” oleh DPR dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) harus dimaknai “disetujui” oleh DPR serta kata “pemilihan” dalam ayat (4) UU MA harus dimaknai sebagai “persetujuan”. Demikian juga frasa “3 (tiga) nama calon” yang termuat dalam Pasal 8 ayat (3) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY harus dimaknai “1 (satu) nama calon”,²⁶⁴ sehingga calon hakim agung yang diajukan oleh KY kepada DPR hanya 1 (satu) calon hakim agung untuk setiap satu lowongan hakim agung untuk disetujui oleh DPR.

Menurut **Zainal Arifin Mochtar**, secara sudut pandang doktrinal, maka doktrin yang paling penting harus dilihat dari keseluruhan proses pemilihan ini yakni bagaimana prosesnya tetap harus dapat menjamin independensi peradilan sehingga tetap bisa dikatakan bebas dari campur tangan cabang kekuasaan lain.²⁶⁵ Maka hal ini patut untuk dipertegas dan diperkuat dalam konstitusi demi terjaminnya konstruksi hukum yang mandiri serta berkeadilan. Bahwa oleh sebab itu, mekanisme pengangkatan hakim agung

264 MK: “DPR Hanya Menyetujui atau Tidak Menyetujui Calon Hakim Agung”, *Loc. Cit.*

265 Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013

dibawah UU MA dan UU KY harus dikembalikan kepada perintah konstitusi demi terdapatnya kepastian hukum dan terlindunginya independensi peradilan dalam negara hukum Indonesia.

F. Komisi Yudisial

1. Urgensitas Eksistensi Komisi Yudisial Dalam UUD NRI Tahun 1945

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial (hanya berpihak pada kebenaran dan keadilan), adalah wujud pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang diinginkan Indonesia dan juga banyak negara di muka bumi ini yang menjunjung tinggi prinsip nomokrasi. Dalam konteks bernegara, kekuasaan kehakiman dapat disebut benteng pelindung terakhir bagi warga negara untuk dapat mempertahankan hak-haknya. Ketika kekuasaan kehakiman sudah tidak dijalankan secara independen, serta tidak lagi berpihak pada kebenaran dan keadilan, maka sudah tiada lagi harapan bagi warga negara untuk mendapat perlindungan selain perlindungan dari Tuhan Yang Maha Kuasa.

Pada kenyataannya Indonesia pernah mengalami masa dimana peradilan tidak bisa lagi diandalkan untuk mengakses keadilan. Peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia pernah berada di bawah bayang-bayang penguasa. Pada masa Presiden Soekarno hal itu terlihat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang dengan jelas memberikan kekuasaan bagi Presiden untuk melakukan intervensi terhadap peradilan dengan alasan kepentingan nasional atau apabila kepentingan revolusi terancam.²⁶⁶ **Daniel S Lev** menyebutkan bahwa pada masa Demokrasi Terpimpin inilah kekuasaan kehakiman Indonesia mulai tercemar.²⁶⁷

266 A. Muhammad Asrun, 2004, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), hlm. 2.

267 Sudarsono dan Ign. Haryanto, "Hancurnya Ide Negara Hukum Daniel Lev", *Forum Keadilan*, no. 26/III, 13 April 1995.

Sementara itu, pada masa pemerintahan Presiden Soeharto intervensi tersebut dilakukan dengan pengaturan administratif, organisasi, dan finansial peradilan yang diletakkan di bawah Departemen Kehakiman. Kehadiran Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman telah menimbulkan intervensi secara halus yang dilakukan oleh pemerintahan di bawah kendali eksekutif. Intervensi tersebut membuat peradilan berada pada dua kaki, satu kakinya berpijak pada kekuasaan yudikatif dan satu kaki lainnya berpijak pada kekuasaan eksekutif karena persoalan administrasi dan finansial dibawah oleh Departemen Kehakiman. Kekuasaan Orde Baru yang mewujud menjadi “kekuasaan yang menindas” daripada “kekuasaan yang membebaskan” – meminjam istilah **Herbert Marcuse**–, membuat hukum tidak mendatangkan rasa aman dan melindungi, melainkan justru menekan, mengekang, dan membatasi gerak. Kekuasaan yang disebut **Amitai Etzioni** sebagai “kekuasaan alienatif” itu dibentuk oleh rekayasa struktur yang menghasilkan kepatuhan karena tekanan.²⁶⁸

Sejalan dengan reformasi dalam aspek ketatanegaraan, hukum, serta politik yang ditandai dengan perubahan UUD Tahun 1945, kekuasaan kehakiman akhirnya mendapatkan jaminan konstitusional atas prinsip kebebasan dan kemerdekaan.²⁶⁹ Jaminan konstitusional tersebut berbarengan dengan jaminan di dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. MA sebagai pelaku kekuasaan kehakiman kemudian memperoleh kekuasaan luas dengan menjadikannya lembaga peradilan yang mandiri. Kemandirian tersebut salah satunya ditandai dengan dialihkannya kekuasaan pengelolaan administrasi

268 Umi Illiyina, “Pasang Surut Komisi Yudisial: Kreasi, Resistensi, dan Restorasi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 3, Juni 2011, hlm. 395.

269 Abdul Mukhti Fajar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 114.

dan finansial dari Departemen Kehakiman kepada MA. Proses ini dikenal pula dengan istilah proses menjadikan kekuasaan peradilan menjadi satu atap di bawah MA. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 itulah yang menjadi landasan berpindahnya urusan administrasi dan finansial peradilan dari Departemen Kehakiman ke MA.²⁷⁰

Dengan adanya kekuasaan peradilan yang satu atap itu tidak berarti persoalan selesai. Masalahnya justru terletak pada MA, karena lembaga ini berpotensi melakukan tindakan *abuse of power* atau *tyranni judicial* disebabkan kekuasaan tersebut tidak disertai mekanisme kontrol yang baik. MA menjalankan kekuasaan kehakiman sekaligus melakukan pengawasan terhadap tubuhnya sendiri, yang kemudian terbukti tidak efektif.²⁷¹

Sebelum reformasi, pengawasan yang dilakukan terhadap hakim-hakim di bawah MA adalah pengawasan internal. Pada kenyataannya pengawasan internal ini lemah, sedangkan pengawasan eksternal belum ada. Kelemahan dalam pengawasan internal dan ketiadaan pengawasan eksternal memunculkan mafia-mafia peradilan (*judicial mafia*). Praktik peradilan telah tercemar dan mengalami *public distrust* yang disebabkan atas demoralitas di sebagian jajaran peradilan.²⁷²

Di tengah kondisi peradilan yang mengalami keterpurukan, dibutuhkan suatu bentuk pengawasan eksternal untuk menjaga kewibawaan dunia peradilan, sehingga perilaku hakim terjaga, dan dapat memberikan putusan yang bermoral, cerdas, dan adil. Dengan perubahan UUD Tahun 1945, dibentuklah lembaga tersendiri yang

270 Bambang Wijoyanto, 2006, "Komisi Yudisial: *Checks and Balances* dan Urgensi Kewenangan Pengawasan", *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral Komisi Yudisial Republik Indonesia, hlm. 117.

271 MA tidak mampu menjalankan pengawasan atas dirinya sendiri. Hal ini dikemukakan secara jujur oleh MA dalam cetak biru MA tahun 2003 dengan menyatakan: "... pengawasan yang dilakukan MA bisa dikatakan tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Hal ini dapat diindikasikan dari masih banyaknya dugaan penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim dan pegawai pengadilan...".

272 *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Op. Cit., hlm. 4.

bernama KY untuk menjawab keinginan tersebut.²⁷³

Dengan wewenang konstitutif yang dimilikinya, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung dan melakukan pengawasan terhadap hakim, KY diekspektasikan dapat berfungsi melakukan transformasi dan reformasi peradilan yang sebelumnya nyaris tak tersentuh oleh nilai-nilai demokrasi. Dalam konteks ini, KY dibentuk dengan asa untuk mengubah struktur-struktur lama yang tertutup, sentralistik, otoriter, dan tidak transparan.

Dengan demikian, kehadiran KY bertujuan untuk mendorong terbangunnya komitmen dan integritas para hakim, agar hakim pada semua tingkat peradilan dapat menjalankan wewenang dan tugasnya secara sungguh-sungguh dengan berdasarkan kebenaran, rasa keadilan, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta bebas dari pengaruh dan intervensi kekuasaan serta menjunjung tinggi kode etik hakim, sehingga cita-cita membuminya kepastian hukum, keadilan, serta hadirnya lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa akan dapat diwujudkan. Karena itu jelas sekali kehadiran lembaga ini adalah untuk membangun kembali lembaga peradilan dari keterpurukannya. Selain itu KY juga diharapkan mampu membangun *checks and balances* dalam pilar kekuasaan kehakiman sebagai bagian tak terpisah dari dua pilar lainnya (eksekutif dan legislatif), sebuah kebutuhan pokok yang diperlukan karena misi utama reformasi peradilan tidak hanya sebatas menegakan independensi dan imparialitas hakim, melainkan juga membangun dan menjaga sistem akuntabilitas serta mekanisme kontrol bagi para hakim agar tidak terjerumus pada praktik *tyrani judicial*, yang mengakibatkan hukum (yang secara harfiah menurut **Roscou Pound** harusnya berfungsi sebagai *a tool of social engineering*) bergeser jauh ke arah *dark engineering*. Keberadaan KY menjadi suatu kebutuhan untuk membangun sisten penataan kekuasaan

273 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 188.

kehakiman yang lebih terstrukturisasi lebih baik, guna semakin memperkuat independensi lembaga peradilan kedepannya.

2. **Kedudukan Komisi Yudisial Sebagai *State Auxiliary Organ***

Landasan konstitusional keberadaan KY dapat ditemukan dalam bab sembilan (bab IX) UUD NRI Tahun 1945, yang mana bab tersebut diberi judul Kekuasaan Kehakiman. Dalam UUD NRI Tahun 1945, untuk pertama kalinya KY disebut dalam pasal 24A Ayat (3) sebagai pengusul hakim agung kepada DPR. Selanjutnya, KY mendapatkan pengaturan secara tersendiri dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 24B Ayat (1), KY dinyatakan bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Penempatan aturan tentang KY dalam bab Kekuasaan Kehakiman dalam perkembangannya telah memancing perdebatan akademis yang cukup penting, sebab kedudukan KY sebagai lembaga selalu dikaitkan dengan sistematika penempatannya dalam UUD NRI Tahun 1945.

Jika merujuk kepada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, secara tegas KY dinyatakan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ*, dan sama sekali bukan pelaksana kekuasaan kehakiman. Secara lebih lengkap, MK menyatakan sebagai berikut:

“... Pengaturan yang demikian menunjukkan keberadaan KY dalam sistem ketatanegaraan adalah terkait dengan MA. Akan tetapi, Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 telah menegaskan bahwa KY bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai supporting element atau state auxiliary organ seperti yang ditegaskan oleh seorang mantan anggota PAH

I BP MPR yang telah diuraikan di atas yang tidak dibantah oleh para mantan anggota PAH I BP MPR lainnya.”

“... KY bukanlah pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai supporting element dalam rangka mendukung kekuasaan kehakiman yang merdeka, bersih, dan berwibawa, meskipun untuk melaksanakan tugasnya tersebut, KY sendiri pun bersifat mandiri.”

Dengan demikian, dalam pembahasan mengenai kedudukan KY, menjadi penting untuk memahami apa yang disebut *state auxiliary organ*. Dalam berbagai literatur, ada beberapa istilah yang maknanya disamakan dengan istilah *state auxiliary organ*, seperti *supporting element*, *state auxiliary agencies*, dan *state auxiliary bodies*. Dalam bahasa Indonesia, istilah *state auxiliary organ* pun sering disama artikan dengan istilah lembaga negara independen, lembaga negara penunjang, atau komisi negara. Di samping itu, istilah *state auxiliary organ* biasanya digunakan untuk membedakan makna yang dirujuk dari makna istilah *main organ* (organ utama).

Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh **Denny Indrayana**, *state auxiliary organ* atau yang disebutnya komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya.²⁷⁴ Dalam kesempatan lain, Jimly Asshiddiqie menyebut *state auxiliary organ* sebagai *self regulatory agencies* atau *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.²⁷⁵

274 Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, hlm. 265-266.

275 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca*

KY disebut sebagai *state auxiliary organ* sebab fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. KY bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Lagipula komisi ini hanya berurusan dengan soal kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Dengan demikian KY bukan lembaga yudikatif, eksekutif, apalagi legislatif.²⁷⁶

Meskipun kedudukan KY adalah sebagai *state auxiliary organ* atau lembaga penunjang, oleh Jimly Asshiddiqie dijelaskan bahwa dituduhnya kedudukan komisi ini sebagai lembaga negara yang tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 dikarenakan komisi ini dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional UUD NRI Tahun 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan, dan keterpercayaannya.²⁷⁷

Pembahasan KY sebagai *state auxiliary organ* harus dipahami dalam konteks KY secara fungsional. Sedangkan secara struktural, kedudukan KY adalah sederajat dengan MA dan MK. Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya KY juga bekerja berdampingan dengan kedua lembaga tersebut.²⁷⁸

Reformasi, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 8.

276 *Ibid.*, hlm. 187-188.

277 *Ibid.*, hlm. 186.

278 *Ibid.*, hlm. 187-188.

3. Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Konstitusi

KY sebagai *state auxiliary organ* (lembaga penunjang) kekuasaan kehakiman yang dikonsepsikan ada (salah satunya) dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, hingga saat ini masih menjalankan fungsi tersebut terhadap hakim agung dan terhadap hakim-hakim pada badan peradilan di bawah MA. Sedangkan perilaku hakim konstitusi, sejak dikeluarkannya putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, tidak lagi menjadi objek pengawasan KY.

Putusan MK yang menyatakan hakim konstitusi tidak termasuk hakim yang diawasi KY, didasarkan pada argumen sebagai berikut:

- a. Sistematis UUD NRI Tahun 1945, yang mana menempatkan KY pada Pasal 24B (setelah Pasal 24A yang berbicara tentang MA dan sebelum Pasal 24C yang berbicara tentang MK), menunjukkan bahwa ketentuan mengenai KY itu memang tidak dimaksudkan untuk mencakup pula objek perilaku hakim konstitusi.
- b. Kesimpulan bahwa ketentuan mengenai KY tidak berkaitan dengan hakim konstitusi diperkuat oleh bukti risalah-risalah rapat Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR dan oleh keterangan-keterangan para mantan anggota Panitia *Ad Hoc* tersebut, yang pada intinya menjelaskan bahwa perumusan ketentuan tentang KY tidak pernah dimaksudkan untuk mencakup pengertian hakim konstitusi.
- c. MK adalah lembaga yang diberikan kewenangan konstitusional untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya itu bersumber dari UUD NRI Tahun 1945. Dengan kewenangan tersebut, apabila hakim konstitusi termasuk dalam pengertian hakim yang menjadi objek pengawasan KY, maka (menurut MK) independensi dan imparialitas

MK akan menjadi terganggu ketika MK diharuskan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang melibatkan KY sebagai salah satu pihaknya.

Argumentasi-argumentasi yang dijadikan dasar oleh MK dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 memang tidak boleh disalahkan, bahkan wajib untuk dihormati. Sebab putusan ini beserta segala argumentasinya didasarkan atas pengkajian yang komprehensif terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan konstitusi tertulis Indonesia saat ini. Tetapi realita juga menunjukkan bahwa pasca dikeluarkan putusan tersebut, hakim konstitusi menjadi tidak terawasi secara etik oleh sebuah lembaga eksternal, yang dalam perkembangannya mengakibatkan berbagai polemik.

Terjeratnya beberapa hakim konstitusi dalam perkara-perkara hukum tidak berlebihan jika dikatakan sebagai akibat dari tiadanya mekanisme pengawasan yang memadai terhadap hakim-hakim konstitusi oleh sebuah lembaga eksternal. Hakim konstitusi saat ini hanya diawasi oleh pengawas internal, yaitu oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) sesuai amanat UU KK dan UU MK. Padahal, mekanisme pengawasan yang hanya mengandalkan pengawas internal terbukti tidak pernah efektif di lembaga apapun. Mengenai hal ini kiranya dapat diingat lagi apa yang menjadi urgensi keberadaan KY bagi MA. Berdasarkan hal itulah, pada titik ini menjadi penting untuk kembali menengahkan persoalan politik hukum pengawasan hakim konstitusi.

Pilihan untuk melibatkan (lagi) KY dalam mekanisme pengawasan hakim konstitusi, khususnya sebagai pengawas eksternal, jelas telah tertutup sejak dikeluarkannya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 dan selama basis dari putusan tersebut (UUD NRI Tahun 1945) tidak mengalami modifikasi. Jika pilihan ini dipaksakan, tentu MK akan mengatakannya sebagai penyeludupan hukum.²⁷⁹ Dengan demikian, pilihan

²⁷⁹ Istilah “penyeludupan hukum” digunakan MK dalam putusannya atas pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013

yang lebih rasional dan logis untuk diambil dalam rangka mewujudkan mekanisme pengawasan hakim konstitusi yang ideal adalah salah satu di antara dua ini, yakni *pertama*, membentuk komisi baru yang independen melalui undang-undang, yang berperan mengawasi perilaku hakim konstitusi; atau yang *kedua*, melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 guna memperluas fungsi KY sehingga dapat pula menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim konstitusi.

Dua pilihan ini dapat dikatakan sama-sama rasional dan logis, tetapi membawa konsekuensi yang berbeda. Konsekuensi dari pilihan yang pertama adalah tidak adanya jaminan dimasa mendatang MK tidak akan menyatakan komisi yang dibentuk melalui undang-undang ini inkonstitusional. Jika MK menyatakan demikian, maka pupuslah lagi harapan membuat mekanisme pengawasan yang ideal terhadap hakim konstitusi. Singkatnya, keberadaan komisi seperti ini lebih rentan (jika tidak ingin disebut lemah) kedudukannya secara yuridis. Selain itu, tentu saja jika diperbandingkan secara matematis, *cost* membentuk lembaga baru akan lebih besar daripada *cost* mengoptimalkan fungsi lembaga yang sudah ada. Sedangkan dipandang dari sisi yang lebih menguntungkan, memang pembuatan undang-undang selalu dipandang lebih mudah daripada harus merubah UUD NRI Tahun 1945.

Terhadap pilihan yang kedua, konsekuensinya adalah sebagaimana dikemukakan di atas, yakni dalam batas penalaran yang wajar, proses mewujudkannya akan lebih rumit. Tetapi konsekuensi inipun hanya dapat dianggap sebagai pengorbanan yang berlebih jika perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dikonsepsikan adalah secara parsial dan tidak komprehensif, yaitu hanya untuk memperluas

menjadi UU (Putusan MK No.1,2/PUU-IX/2014). Perppu tersebut dinyatakan melakukan penyeludupan hukum sebab mengabaikan Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006. Letak pengabaianya adalah, salah satu substansi materi Perppu No. 1 Tahun 2013 menghendaki Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) dibentuk oleh MK bersama-sama dengan KY.

fungsi KY dan membangun mekanisme pengawasan yang ideal terhadap hakim konstitusi. Padahal, realitanya tidak sedikit perubahan yang harus dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian tidaklah cukup kuat alasan untuk lebih memilih pilihan yang pertama daripada yang kedua ini.

Berkaitan dengan pilihan merubah UUD NRI Tahun 1945, justru yang menjadi lebih penting untuk disorot adalah salah satu *legal reason* yang digunakan MK dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, yakni akan terganggunya independensi dan imparialitas MK dalam menjalankan kewenangannya memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 apabila KY diposisikan sebagai pengawas eksternal perilaku etik hakim konstitusi. Terhadap argumentasi ini, sebenarnya MK sendiri telah memberi jawabannya, yaitu dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 sendiri.

Dalam konteks perkara yang berujung pada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, KY mengkhawatirkan independensi, imparialitas, dan objektivitas MK sebab menangani perkara pengujian undang-undang yang menyangkut eksistensinya sendiri. Namun terhadap kekhawatiran tersebut MK menyatakan sebagai berikut:

“Bahwa meskipun permohonan deklarasi oleh KY tersebut dimaksudkan untuk mencegah Mahkamah Konstitusi menjadi hakim dalam perkaranya sendiri dan agar Mahkamah Konstitusi terhindar dari sikap memihak karena dipandang memiliki kepentingan yang menjadikan dirinya tidak imparial, yang memang merupakan prinsip-prinsip hukum acara dalam peradilan yang baik, tetapi Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut tidak boleh menegasikan ketentuan hukum yang lebih tinggi, yaitu konstitusi (UUD 1945) yang telah memberikan kewenangan konstitusional kepada Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara konstitusi

secara independen ...”

“Imparsialitas sebagai prinsip etik yang bersifat universal untuk menghindari konflik kepentingan (conflict of interest) sesungguhnya titik beratnya adalah dalam proses pemeriksaan perkara biasa, seperti yang menyangkut perkara perdata atau pidana, dalam hal mana faktor konflik kepentingan individual merupakan objek sengketa (objectum litis) yang diperiksa dan diadili hakim.”

Dengan mengikuti bangunan argumentasi yang digunakan MK dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, maka semestinya tidak perlu dikhawatirkan lagi independensi, imparsialitas, dan objektivitas MK dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD NRI Tahun 1945, sekalipun KY berfungsi sebagai pengawas etik perilaku hakim konstitusi dan mungkin saja pada suatu waktu KY akan menjadi pihak dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Sebab ketika konstitusi telah mengamatkan sebuah ketentuan, maka adalah kewajiban bagi setiap yang diberi amanat untuk melaksanakan ketentuan itu dengan sebaik-baiknya.

Pada titik ini kiranya dapat kembali ditegaskan bahwa berdasarkan realita yang ada saat ini, mekanisme pengawasan terhadap hakim-hakim konstitusi belum memadai. Hal ini disebabkan karena perilaku etik hakim konstitusi hanya diawasi secara internal oleh MK. Lebih lanjut, akibat yang timbul adalah sebagaimana yang dapat dilihat, beberapa hakim konstitusi pun tidak luput dari pelanggaran-pelanggaran etik dan bahkan pelanggaran-pelanggaran hukum. Solusi terhadap persoalan ini adalah dengan menyempurnakan mekanisme pengawasan terhadap hakim konstitusi, konkretnya dengan melibatkan sebuah lembaga independen yang berfungsi sebagai pengawas eksternal bagi hakim-hakim konstitusi. KY menjadi pilihan yang tepat untuk mengemban fungsi tersebut. Tetapi dikarenakan kenyataan

hukum saat ini, maka untuk memperluas fungsi KY tersebut, politik hukum yang terbaik untuk dijalankan adalah dengan merubah UUD NRI Tahun 1945 dengan adanya penambahan frasa “memberikan pertimbangan kepada Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden atas calon hakim konstitusi yang telah diusulkan untuk ditindaklanjuti” pada Pasal 24B ayat (1) karena keterlibatan Komisi Yudisial dalam pengangkatan hakim konstitusi adalah agar hakim konstitusi yang terpilih merupakan hakim yang telah melalui proses yang akuntabel dan transparan dan dalam hal ini masyarakat dapat terlibat langsung dalam memberikan masukan ataupun pendapat melalui mekanisme penelusuran rekam jejak calon hakim konstitusi yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Sehingga dengan adanya penambahan klausul tersebut fungsi KY bisa diperluas sebagai lembaga yang juga menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, termasuk hakim konstitusi. Maka dari itu frasa Pasal 24B Ayat (1) setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

‘Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, memberikan pertimbangan kepada Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden atas calon hakim konstitusi yang telah diusulkan untuk ditindaklanjuti, dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.’

G. Mahkamah Konstitusi

1. Urgensitas Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam UUD NRI Tahun 1945

Komitmen untuk menjadi negara hukum bukan merupakan komitmen Indonesia yang baru muncul setelah adanya Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Jauh sebelum itu, dapat dilacak bahwa sesungguhnya komitmen untuk menjadi negara hukum bahkan telah menjadi dasar

berdirinya negara ini. Dijunjungnya sila kemanusiaan yang adil dan beradab membuktikan bahwa komitmen sebagai negara hukum sama sekali bukanlah hal baru bagi Indonesia. Terlebih jika dikemukakan potongan Penjelasan UUD Tahun 1945, dimana dinyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), maka secara rasional argumen yang menyatakan bahwa komitmen Indonesia menjadi negara hukum telah ada sejak dahulu tidak akan dapat dibantah lagi.

Persoalannya adalah, memposisikan diri sebagai negara hukum bukanlah perihal yang serta merta bisa terwujud hanya dengan pernyataan atau pengakuan. Lebih dari itu, negara hukum hanya bisa terwujud apabila prasyarat-prasyarat tertentu telah dipenuhi. Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 13 (tiga belas) prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang (negara hukum modern), yakni:²⁸⁰

- a. supremasi hukum;
- b. persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- c. asas legalitas (*due process of law*);
- d. pembatasan kekuasaan;
- e. organ-organ campuran yang bersifat independen;
- f. peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. peradilan tata usaha negara;
- h. peradilan tata negara (*constitutional court*);
- i. perlindungan hak asasi manusia;
- j. bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*);
- k. berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara;

280 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, dikutip dari www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada tanggal 17 Juni 2019, pukul 23.19 WIB.

- l. transparansi dan kontrol sosial; dan
- m. ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Mengacu pada 13 (tiga belas) prinsip pokok negara hukum modern sebagaimana dikemukakan di atas, naskah asli UUD Tahun 1945 sebelum mengalami perubahan tentu saja dapat diketahui belum mengakomodir prinsip-prinsip pokok tersebut. Kenyataan itu tidak mengherankan, sebab sebagaimana dikemukakan Presiden Soekarno, bahwa UUD Tahun 1945 merupakan “undang-undang dasar kilat” atau *revolutiegrondwet*, dan apabila suasana kehidupan bernegara telah lebih tenang, majelis permusyawaratan telah mampu dibentuk, maka akan disusun undang-undang dasar yang lebih sempurna. Artinya adalah, kurang terakomodirnya prinsip-prinsip negara hukum dalam UUD Tahun 1945 sama sekali bukan karena menjadi negara hukum tidak dikehendaki oleh Negara Indonesia.

Masalah timbul ketika UUD Tahun 1945 yang dimaksudkan hanya untuk sementara waktu dan harus disempurnakan, pada perkembangannya dipertahankan terlalu lama tanpa penyempurnaan yang diharapkan. Akibatnya, seperti yang selalu terjadi di suatu negara ketika konstitusinya memiliki banyak kekurangan, adalah pemerintahan dijalankan secara sewenang-wenang, cenderung mengesampingkan kepentingan yang mendasari diberikannya kewenangan, serta banyak melanggar hak-hak asasi manusia. Itulah yang dalam berbagai literatur digambarkan sebagai pengalaman kelam yang pernah dialami Indonesia pada dua orde sebelum Era Reformasi.

Dalam sebuah negara hukum, keberadaan undang-undang dasar adalah sebuah keniscayaan. Lebih dari itu, mengaktualkan undang-undang dasar harus pula bersamaan dengan mengaktualkan jiwa dan semangatnya. Aktualisasi suatu undang-undang dasar tidak akan cukup apabila hanya berangkat dari pemahaman tekstual belaka. Praktik yang terjadi pada masa Orde Baru misalnya, yang mengaku

sebagai orde ketika UUD Tahun 1945 dijalankan secara konsekuen, sebenarnya secara nyata telah menafikan jiwa dan semangat UUD Tahun 1945, sebab jiwa dan semangat UUD Tahun 1945 adalah membebaskan rakyat yang telah lama terjajah dari penindasan dan penderitaan, sedangkan praktik pada masa Orde Baru justru menunjukkan bahwa tidak sedikit penindasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warga negaranya.

Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, memang dapat dikatakan bahwa tidak ada jaminan UUD Tahun 1945 diaktualisasikan secara konsekuen. Harapan bahwa UUD Tahun 1945 diaktualisasikan secara konsekuen sepenuhnya dipercayakan pada kehendak politik (*political will*). Dalam konsep negara hukum, kondisi demikian tentu menimbulkan masalah.

UUD Tahun 1945 yang sebagian besarnya memuat norma-norma abstrak, untuk bisa dilaksanakan perlu instrumen-instrumen berupa aturan hukum yang sifatnya lebih konkret. Dengan kata lain, undang-undang dan segala aturan hukum di bawahnya adalah instrumen yang digunakan agar UUD Tahun 1945 dapat dilaksanakan. Instrumen tersebut, dari sudut pandang yang lain juga dapat dipandang sebagai produk politik.

Secara teoretis, semestinya undang-undang dan segala aturan hukum di bawahnya tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945 sebagai norma tertinggi di Indonesia. Hal ini sebagaimana doktrin hukum yang menyatakan bahwa aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Namun secara praktis, pertentangan itu bukanlah sesuatu yang mustahil terjadi. Pertentangan undang-undang atau aturan hukum di bawahnya terhadap UUD Tahun 1945 mungkin saja terjadi, baik karena kealpaan atau karena kesengajaan guna mendukung kepentingan penguasa.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, pada masa Orde Lama dan Orde Baru, tidak ada jaminan bahwa UUD Tahun 1945 diaktualisasikan secara konsekuen. Sebab instrumen-instrumen pelaksanaan UUD Tahun 1945 yang berpotensi bertentangan dengan UUD Tahun 1945 itu sendiri, tidak diantisipasi dengan suatu mekanisme pengujian dan validitasnya secara penuh dipercayakan kepada penguasa.

Sekalipun pada masa Orde Baru telah dikenal pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, namun karena undang-undang itu sendiri imun dari pengujian, maka harus diterima kemungkinan bahwa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang itu berinduk pada undang-undang yang sesungguhnya bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Padahal, potensi pertentangan antara undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 boleh jadi disebabkan secara sengaja guna mendukung kepentingan penguasa. Kondisi yang sangat berbahaya inilah yang dialami Indonesia pada dua orde sebelum Era Reformasi.

Kondisi dimana banyak undang-undang (dan secara otomatis juga aturan perundang-undangan di bawah undang-undang) bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan undang-undang secara praktis tidak dapat diganggu gugat menyebabkan konsepsi negara hukum tidak dapat bekerja di Indonesia. Merupakan hal yang tidak mungkin memegang prinsip supremasi hukum ketika norma-norma hukum yang berlaku pada saat yang sama justru saling bertentangan, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Kepastian hukum tidak akan eksis dalam kondisi seperti ini. Bahkan pada titik nadirnya, hukum hanya menjadi alat bagi rezim untuk melanggengkan kekuasaannya.

Sampai pada titik dimana segenap masyarakat menyadari bahwa kehidupan bernegara yang lebih baik pantas didapatkan, meletuslah gerakan reformasi 98. Sama sekali tidak mengherankan bahwa dalam gerakan ini supremasi hukum kembali menjadi tuntutan yang

dikumandangkan. Sebab memang di masa Orde Baru supremasi hukum tidak pernah dilaksanakan secara serius. Selain itu, dengan kesadaran penuh bahwa sebagian besar sumber permasalahan berasal dari kekurangan yang ada pada UUD Tahun 1945, maka tuntutan agar UUD Tahun 1945 disempurnakan juga tidak kalah giat disuarakan.

Akhirnya, dalam rentang waktu tahun 1999-2002, UUD Tahun 1945 diubah sebanyak empat kali (masing-masing satu kali setiap tahunnya) guna menutup kelemahan-kelemahan yang sebelumnya ada. Salah satu yang progresif dari hasil perubahan itu, ialah diamanatkannya pembentukan MK. Dikatakan progresif sebab jika pembentukan MK dihubungkan dengan tiga belas prinsip pokok negara hukum modern yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, maka pembentukan MK sebagai peradilan tata negara (*constitutional court*) dapat dilihat sebagai satu langkah maju dalam mempertahankan eksistensi Indonesia sebagai negara hukum.

Dalam kaitannya dengan kewenangan pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945, kehadiran MK juga dapat dikatakan sebagai respon positif terhadap tuntutan *checks and balances* antara legislatif dan yudikatif. Perlu diketahui, pada tahun 2000, kewenangan pengujian UU terhadap UUD pernah diberikan kepada MPR berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Namun sampai dengan Ketetapan MPR itu berakhir, pengujian UU terhadap UUD itu tidak pernah terjadi. Hal ini dikarenakan tidak ada mekanisme yang memungkinkannya secara teknis dapat dilaksanakan. Lagipula, dengan komposisi anggota MPR yang sebagian besarnya merupakan anggota DPR, adalah tidak tepat menyerahkan kewenangan *judicial review* tersebut kepada MPR, sebab yang demikian itu berarti undang-undang diuji terhadap UUD oleh para pembuat undang-undang itu sendiri.

Dengan adanya MK, pembuat undang-undang tidak bisa lagi membuat undang-undang (UU) secara asal-asalan, baik karena kepentingan politik maupun karena kelemahan pemahaman atas substansi dan prosedur-prosedurnya. Jika

hal tersebut terjadi dan ternyata isinya bertentangan dengan UUD atau prosedur pembentukannya salah, maka MK dapat menguji untuk kemudian membatalkannya. Salah satu bukti keberadaan MK merupakan suatu kemajuan adalah fakta bahwa hanya dalam waktu tiga tahun sejak kelahirannya (tepatnya sampai akhir tahun 2006), tercatat sebanyak 99 kasus permintaan pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan banyak di antara kasus tersebut berujung pada pembatalan UU oleh MK.²⁸¹

Perihal pengujian peraturan perundang-undangan tidak bisa dilepaskan dari logika hierarki atau jenjang peraturan perundang-undangan. Pelopor pemikiran ini, Profesor Hans Kelsen, mendalilkan bahwa peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis, dimana peraturan perundang-undangan yang norma-normanya lebih umum menempati kedudukan yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang normanya lebih khusus. Kemudian, didalilkan pula bahwa norma yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang kedudukannya lebih tinggi. Dengan mengacu pada pemikiran Profesor Hans Kelsen itu, dalam suatu negara biasanya undang-undang dasar ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya paling tinggi.

Indonesia termasuk negara yang mengadopsi ide Profesor Hans Kelsen ke dalam sistem hukumnya. Hingga saat ini, UUD NRI Tahun 1945 menempati kedudukan tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Adapun peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945 secara berurutan dari yang tertinggi kedudukannya ialah: Ketetapan MPR; UU/Perppu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Semua peraturan perundang-undangan itu tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Lebih luas dari lagi, tidak boleh ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang

281 Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 75.

kedudukannya lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi. Setidaknya, demikianlah yang secara teoretis dikehendaki.

1. Pola Rekrutmen Hakim Mahkamah Konstitusi

Pola rekrutmen hakim konstitusi yang dipraktikan pada saat ini sepenuhnya didasarkan pada Pasal 24C Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa MK mempunyai 9 (sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh MA, 3 (tiga) orang oleh DPR, dan 3 (tiga) orang oleh Presiden. Berdasarkan aturan tersebut, dapat diketahui bahwa pola rekrutmen hakim konstitusi yang eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya meliputi perihal lembaga negara yang berwenang mengajukan (beserta jumlah yang diajukan masing-masing), dan mengenai lembaga yang menetapkan hakim konstitusi saja. Selanjutnya sebagai penyelenggaraan amanat UUD NRI Tahun 1945, aturan mengenai rekrutmen hakim konstitusi dimuat dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU KK) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Baik UU KK maupun UU MK menghendaki pelaksanaan rekrutmen hakim konstitusi yang transparan, partisipatif, objektif, dan akuntabel.²⁸² Tetapi untuk dapat dilaksanakan lebih lanjut, masing-masing lembaga yang berwenang mengajukan hakim konstitusi diberikan hak untuk mengatur sendiri tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan hakim konstitusi.²⁸³

Desain pola rekrutmen hakim konstitusi yang terlalu luas sebagaimana digariskan oleh UUD NRI Tahun 1945,

282 Lihat Pasal 34 Ayat (2) dan (3) UU KK, serta Pasal 19 dan Pasal 20 UU MK.

283 Lihat Pasal 20 UU MK.

UU KK, dan UU MK pada tataran praktik telah menimbulkan beragam problematika. *Pertama*, berdasarkan ketentuan yang ada saat ini, adalah tidak wajib membuat keseragaman mekanisme rekrutmen hakim konstitusi yang dilakukan oleh masing-masing lembaga pengaju. Akibatnya, hakim-hakim konstitusi yang dihasilkan tidak memiliki kualifikasi yang secara relatif sama. Kedua, keterlibatan lembaga independen lain dalam perekrutan hakim konstitusi yang pada hakikatnya untuk menjaga objektivitas lembaga pengaju dalam merekrut hakim konstitusi tidak dimungkinkan. Padahal, keterlibatan lembaga independen bisa meminimalisir potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta politisasi dalam proses rekrutmen hakim. Ketiga, prinsip transparansi, partisipatif, objektif, dan akuntabel dalam proses rekrutmen hakim konstitusi masih sukar untuk dilaksanakan, sebab ketika pintu masuk keterlibatan lembaga independen lain ditutup, proses perekrutan hakim konstitusi bisa saja dilaksanakan sesuai skenario lembaga pengaju (*by design*). Mengenai kejanggalan proses rekrutmen hakim konstitusi, Fajrul Falakh pernah memberi komentar sebagai berikut:²⁸⁴

“Sejak awal DPR melakukan perekrutan secara terbuka. Namun, MA tidak pernah transparan, Presiden mengumumkan pencalonan tanpa transparansi hasil seleksinya pada tahun 2008 dan tanpa transparansi lagi pada tahun 2010 dan 2013, sedangkan keterbukaan perekrutan oleh DPR hanya untuk melegitimasi penjataan hakim konstitusi bagi sejumlah anggota komisi III (2003, 2008, 2009, dan 2013). Hasil akhirnya adalah dominasi ‘koalisi pendukung Presiden’ di tubuh MK. Perekrutan yudikatif mengalami politisasi dalam bentuk kooptasi yudikatif oleh koalisi dan distribusi kepentingan sesuai konfigurasi politik komisi III DPR.”

Menyikapi berbagai permasalahan yang muncul dalam proses rekrutmen hakim konstitusi, penyempurnaan pola rekrutmen menjadi sesuatu yang harus dilakukan.

284 Fajrul Falakh, “Perppu Kepentingan MK”, *Kompas*, 9 Oktober 2013, hlm. 7.

Keterlibatan lembaga negara lain yang independen dalam proses rekrutmen hakim konstitusi harus dilibatkan demi menghasilkan hakim-hakim konstitusi yang ideal.

Gagasan melibatkan lembaga negara lain yang independen dalam proses rekrutmen hakim konstitusi sebenarnya bukanlah gagasan baru. Bahkan gagasan pelibatan ini pernah hampir terimplementasi ketika Presiden **Susilo Bambang Yudhoyono** mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Perppu No. 1 Tahun 2013).²⁸⁵ Perppu ini pada akhirnya berhasil disahkan melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang (UU No. 4 Tahun 2014). Dalam Perppu ini diamanatkan bahwa dalam perekrutan hakim konstitusi, KY membentuk Panel Ahli untuk menguji kelayakan dan kepatutan calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh MA, DPR, dan Presiden.

Sayangnya, berdasarkan Putusan MK atas perkara No. 1,2/PUU-XII/2014, UU No. 4 Tahun 2014 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kemudian, dinyatakan pula bahwa UU MK kembali berlaku. Salah satu alasan yang digunakan MK dalam memutus perkara ini

²⁸⁵ Penting untuk dipahami, Perppu No. 1 Tahun 2013 yang akhirnya disahkan sebagai UU melalui UU No. 4 Tahun 2014 dikeluarkan pasca terjeratnya Ketua MK pada saat itu, Akil Mochtar, dalam perkara korupsi yang diusut oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Dalam konsiderans Perppu No. 1 Tahun 2013, dinyatakan bahwa untuk mengembalikan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap MK sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi menegakkan UUD, perlu dilakukan perubahan terhadap UU MK, terutama terhadap ketentuan mengenai syarat dan tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan calon hakim konstitusi serta pembentukan majelis kehormatan hakim konstitusi. Terlepas dari berbagai kontroversi yang ada, ini menunjukkan bahwa pemerintah dan DPR pada saat itu telah melihat permasalahan rekrutmen hakim konstitusi sebagai masalah yang turut berkontribusi terhadap penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh hakim konstitusi dalam masa jabatannya.

adalah bahwa pelibatan KY dalam proses rekrutmen hakim konstitusi telah mereduksi kewenangan atributif lembaga yang oleh UUD NRI Tahun 1945 diberikan kewenangan untuk mengajukan hakim konstitusi, yaitu MA, DPR, dan Presiden.²⁸⁶

Pendapat MK yang menyatakan KY tidak berwenang untuk terlibat dalam proses rekrutmen hakim konstitusi sama sekali tidak boleh disalahkan dan tetap wajib untuk dihormati. Sebab, MK memberikan pendapat berdasarkan pemahaman yang komprehensif atas norma-norma yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian berarti jika hendak melibatkan lembaga negara lain yang independen dalam proses rekrutmen hakim konstitusi, maka jalan yang harus ditempuh adalah melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan maksud menyempurnakan substansi yang ada di dalamnya.

Lembaga negara lain yang independen, yang dapat dilibatkan dalam proses rekrutmen hakim konstitusi sesungguhnya saat ini telah ada, yaitu KY. Oleh karenanya tidak perlu dipilih alternatif membentuk lembaga negara lain yang independen, yang kedudukannya seperti KY terhadap MA, namun berperan terhadap MK. Cukup menyempurnakan substansi UUD NRI Tahun 1945 mengenai MK dan KY, proses rekrutmen hakim konstitusi yang bisa melahirkan sosok-sosok hakim ideal dalam batas penalaran yang wajar akan sangat mungkin diwujudkan.

Hal serupa juga sejatinya telah diadopsi oleh Afrika Selatan, dimana dalam Pasal 165 ayat (2) Konstitusi Afrika Selatan tahun 1996 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka yang berada di tangan pengadilan dan hanya tunduk kepada konstitusi dan undang-undang yang berlaku, yang harus ditegakkan secara imparial tanpa rasa takut, pilih kasih dan prasangka. Pasal 178 ayat (2) Konstitusi Afrika Selatan memerintahkan

²⁸⁶ Lihat pendapat Mahkamah yang dikemukakan oleh Maria Farida Indrati dalam risalah sidang perkara nomor 1,2/PUU-XII/2014.

pembentukan KY (*Judicial Service Commission* atau JSC) ditujukan agar memiliki wewenang antara lain mengangkat hakim dan menyelidiki aduan mengenai pejabat kehakiman di samping memberikan masukan kepada pemerintah mengenai masalah-masalah yudisial dan administrasi kehakiman. Pasal 177 ayat (1) Konstitusi tersebut juga mengatur bahwa seorang hakim dapat diberhentikan hanya apabila JSC atau *National Assembly* (DPR) berkesimpulan bahwa hakim tersebut tidak memiliki kompetensi yang cukup atau melakukan kesalahan yang serius.

Dari perbandingan tersebut, maka ditariklah sebuah konsep yang dirasa paling ideal yang sesuai dengan kondisi peradilan di Indonesia pada saat ini. Bentuk keterlibatan KY dalam rekrutmen hakim konstitusi dalam gagasan ini adalah dengan menempatkan KY untuk memberikan penilaian atas masing-masing calon yang telah diusulkan terlebih dahulu oleh Presiden, DPR, dan MA yang kemudian menjadi pertimbangan oleh masing-masing lembaga pengusul tersebut untuk segera menindaklanjuti pertimbangan yang diberikan oleh KY.

Pertimbangan yang diberikan oleh KY dalam rekrutmen hakim konstitusi adalah pandangan yang didasarkan pada penelusuran *track record* atau rekam jejak baik itu prestasi maupun perilaku keseharian dalam kedinasan maupun dalam pergaulan di lingkungan masyarakat²⁸⁷ yang dimiliki oleh calon-calon hakim konstitusi. Dalam mekanisme ini, peran masyarakat sangatlah ditonjolkan, karena masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan informasi atau pendapat terhadap calon-calon hakim yang telah diusulkan oleh ketiga lembaga negara yang berwenang. Kemudian, setelah KY menghimpun informasi dan pendapat yang didapat dari masyarakat, KY akan mengumumkan hasil penelusurannya kepada publik agar masyarakat bisa mengetahui dan menilai bagaimana rekam jejak dari nama-nama calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh masing-

287 Komisi Yudisial, 2010, *Cetak Biru Pembaruan Komisi Yudisial*, Jakarta: Komisi Yudisial, hlm. 74.

masing lembaga negara. Hal ini dilakukan sebagai suatu bentuk transparansi mekanisme penyeleksian hakim konstitusi yang kemudian akan diberikan kembali pada lembaga pengusung.

Hasil penelusuran KY atas *track record* dan rekam jejak masing-masing calon hakim konstitusi akan dikembalikan kepada ketiga lembaga negara yang mengusulkan nama-nama tersebut untuk kemudian ditetapkan oleh Presiden. Namun, mengingat terdapat kemungkinan bahwa calon yang diajukan baik oleh Presiden, DPR, ataupun MA memiliki rekam jejak yang buruk, maka dalam hal ini akan menjadi kewenangan lembaga bersangkutan untuk menggantinya. Lalu ketika penggantian tersebut terjadi, maka dalam hal ini lembaga yang bersangkutan akan tetap meminta pertimbangan dari KY atas usulan calon hakim konstitusi yang telah ia ganti untuk kemudian ditindaklanjuti, dan berlaku seterusnya.

Namun satu hal yang perlu ditegaskan, bahwa keterlibatan KY dalam hal ini hanyalah sebagai pertimbangan, bukanlah menjadi penentu akhir dalam mekanisme rekrutmen hakim konstitusi dikarenakan pihak yang berhak untuk mengambil keputusan adalah tetap berada pada masing-masing lembaga yang mengusulkan. Dengan demikian, apabila kemudian terdapat calon hakim konstitusi yang mendapat nilai rekam jejak yang buruk dari KY, namun tetap ditetapkan oleh Presiden, maka masyarakat dapat menilai secara langsung tindakan yang dilakukan oleh masing-masing lembaga yang mengusulkan tersebut.

Dengan pola perekrutan sebagaimana dijabarkan di atas, dalam batas penalaran yang wajar tentu hakim-hakim konstitusi yang ideal akan dapat dihadirkan untuk mengemban jabatan mulia di MK. Kemudian, dengan dijalankannya MK oleh hakim-hakim konstitusi yang terbaik, kualitas keadilan yang dapat diberikan negara ini terhadap rakyatnya pun akan semakin meningkat. Perwujudan kesemuanya itu sebenarnya ialah keharusan bagi Indonesia, yang mengakui

diri sebagai negara hukum.

H. Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa ‘Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.’ Ketentuan ini kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini menimbulkan konsekuensi logis bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 harus berdasar atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Maka segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara pemerintahan negara haruslah didasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan itu sendiri.²⁸⁸

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata perundang-undangan diartikan sebagai “yang bertalian dengan undang-undang atau seluk beluk undang-undang.” Adapun kata “undang-undang” diartikan ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dan sebagainya) yang disahkan oleh parlemen (dewan perwakilan rakyat, badan legislatif, dan sebagainya) dan ditandatangani oleh kepala negara (Presiden, Kepala Pemerintahan, Raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.²⁸⁹

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Namun pada kenyataannya hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang,

²⁸⁸ Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Penerbit Total Media, hlm. 26.

²⁸⁹ Wahiduddin Adams, 2004, “Perbandingan dan Hierarki Qanun, Perdasi, Perdasus dan Perda Dalam Sistem Hukum Nasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1 No. 2, hlm. 29.

melainkan juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.²⁹⁰

Sedangkan **Satjipto Rahardjo** memberikan batasan mengenai perundang-undangan yang menghasilkan peraturan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:²⁹¹

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Pendapat Satjipto Rahardjo tersebut telah melahirkan suatu konsekuensi bahwa pengertian dan definisi peraturan perundang-undangan dikunci pada aspek ketentuan yang mengatur (*regeling*) dengan sifat berlaku umum, tidak konkrit dan ditujukan untuk publik. Hal tersebut berbeda dengan sifat yang melekat dalam suatu keputusan (*becshikking*) yang bersifat konkret, individual dan berlaku sekali waktu (*einmalig*).

Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan dalam hukum positif di Indonesia. Bahwa kemudian dilarang terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Hal ini pun telah diutarakan oleh **Adolf Merkl** dalam teorinya (*Teori das doppelte rech stanilitz*) yang menyatakan

290 Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundangan-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill. Co, hlm. 2-3.

291 Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum Cetakan ke VII*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 83-84.

bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif yang karenanya masa berlaku suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.²⁹²

Jelaslah kemudian bahwa keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan ditujukan untuk menjaga konsistensi dari norma-norma yang ada, antara satu dengan yang lainnya, yang ditujukan untuk memberi suatu penegakan dalam pembangunan hukum di Indonesia melalui penentuan sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan negara. Dengan adanya norma yang valid dan koheren dapat dipastikan ikhtiar menuju cita negara hukum yang memberikan kepastian hukum yang adil dapat terwujud. Pada titik ini juga menasbihkan bahwa cabang kekuasaan legislatif dengan kekuasaan membentuk undang-undang merupakan titik sentral yang menentukan arah politik hukum Indonesia.²⁹³

1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum itu oleh Hans Kelsen disebut *hierarchi of norm (strufenbau des recht)*. Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah. Dalam *stufentheorie*-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa dipuncak "*stufenbau*" terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaidah fundamental. Kaidah dasar-tersebut disebut. "*grundnorm*" atau "*ursprungnorm*". *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum,

292 Maria Farida, 2006, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus, hlm. 25-26.

293 Dian Agung Wicaksono, 2013, "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, hlm. 158.

atau hipotetis yang kemudian semakin konkrit kebawah.²⁹⁴ Sehingga teori tersebut menciptakan suatu sistem dalam penerapan norma-norma hukum, sistem tersebut tersusun secara berjenjang dalam suatu hirarki peraturan perundang-undangan.

Suatu sistem itu sendiri merupakan seperangkat komponen, elemen, unsur atau sub sistem dengan segala atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, pengaruh mempengaruhi dan saling tergantung, sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi serta mempunyai peranan atau tujuan tertentu. Dari pengertian di atas, maka sistem peraturan Perundang-undangan adalah satu kesatuan dari seluruh peraturan perundang-undangan yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan sub-sub sistem yang terintegrasi dalam satu kesatuan yang bulat dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat hingga saat ini terdapat empat produk hukum yang mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, yakni:

- a. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
- b. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹⁴ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, (Translate by Anders Wedberg), New York: Russell&Russell, hlm. 114-115.

Adapun perbandingan pengaturan terkait hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia dijabarkan dalam tabel dibawah:

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966	Ketetapan MPR No. III/MPR/2000
1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. UU/PERPU 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan-Peraturan Pelaksana lainnya seperti: - Peraturan menteri, - Instruksi menteri, dll	1. Undang-Undang Dasar RI 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. UU 4. Perpu 5. PP 6. Keputusan Presiden PERDA
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2. UU/Perpu 3. PP 4. Perpres 5. Perda, meliputi Perda Provinsi, Kabupaten/Kota, Desa	1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. UU/Perpu 4. PP 5. Perpres 6. Perda Provinsi 7. Perda Kabupaten/Kota

Tabel 4. Perbandingan Pengaturan Terkait Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Jika di cermati, berbagai pengaturan mengenai tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia selalu menempatkan Ketetapan MPR berada satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, kecuali di dalam

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dimana Ketetapan MPR tidak dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keberadaan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan bergantung pada keberadaan lembaga MPR itu sendiri. Perubahan UUD 1945 yang mengubah kedudukan lembaga MPR menjadi perdebatan ketika lembaganya berubah kedudukan dan kewenangannya, tetapi produk hukum yang dihasilkannya tidak berubah kedudukannya.

2. **Kedudukan TAP MPR Sesuai UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami perubahan pasca direvisinya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu perubahan yang mendasar adalah munculnya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diejawantahkan dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Kedudukan TAP MPR sebelum perubahan UUD berada setingkat dengan UUD. Hal tersebut dikarenakan kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²⁹⁵ Hal ini juga telah ditunjukkan melalui Penjelasan Pasal 3 UUD 1945, yang menyatakan bahwa:

“Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari”.

Dengan diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2011

²⁹⁵ Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli atau Sebelum Amandemen.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka ketetapan MPR mempunyai kedudukan setingkat di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang. Namun demikian, bukan berarti semua ketetapan MPR yang pernah ada lalu menjadi berlaku berdasarkan Undang-Undang ini, melainkan sebatas pada ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S) dari total 139 ketetapan sejak tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi dan diberikan status hukum baru yang dikelompokkan ke dalam 6 (enam) pasal, antara lain:

- a. Pasal 1 tentang Ketetapan MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan);
- b. Pasal 2 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan);
- c. Pasal 3 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 Ketetapan);
- d. Pasal 4 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya UU (11 Ketetapan);
- e. Pasal 5 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkannya peraturan tata tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004 (5 Ketetapan);
- f. Pasal 6 tentang Ketetapan MPRS/MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik Karena bersifat final (enimalig), telah dicabut, maupun

telah selesai dilaksanakan. (104 Ketetapan).

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku tertuang pada Pasal 2 dan Pasal 4 dengan total sebanyak 13 TAP MPR yang masih berlaku. TAP MPR yang masih berlaku tersebut adalah:

- a. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/ Marxisme-Leninisme;
- b. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
- c. Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur;
- d. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan);
- e. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN;
- f. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI;
- g. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
- h. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia;

- i. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri;
- j. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- k. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- l. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN;
- m. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Ketiga belas TAP MPR inilah yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan pengelompokan 11 TAP MPR yang sudah tidak berlaku akibat telah dibentuknya UU (Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003) dan 3 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini (Pasal 2 TAP MPR No. I/MPR/2003). Adapun Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, secara otomatis tidak berlaku lagi akibat norma yang diatur didalamnya sudah terlaksana. Dengan demikian, hanya 2 TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini akibat status hukumnya yang tidak dicabut atau diganti melalui UU, yakni:

- a. TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme Leninisme; dan
- b. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

3. Kedudukan Haluan Dasar Kebijakan Negara Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum adanya amandemen terhadap UUD 1945 kedudukan MPR adalah sebagai lembaga tertinggi pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat yang mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas, dimana salah satu kewenangannya adalah menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Namun setelah adanya perubahan UUD 1945, terjadi perubahan susunan dan kewenangan masing-masing lembaga negara, termasuk dihapuskannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur.

Sebagai konsekuensi ditambahkannya kewenangan MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan masyarakat dalam menetapkan kebijakan Haluan Dasar Kebijakan Negara, maka produk hukum yang akan menaunginya menjadi hal penting untuk diperhatikan agar tujuan dan latar belakang adanya diskursus ini dapat mencapai sasarannya. Dengan demikian, produk hukum yang dirasa tepat dalam gagasan ini adalah dalam bentuk Ketetapan MPR. Namun mengingat bahwa MPR sudah tidak lagi dapat mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur, maka dalam gagasan ini MPR diberikan wewenang untuk mengeluarkan suatu Ketetapan yang mengatur keluar, akan tetapi hanya terbatas pada Haluan Dasar Kebijakan Negara saja. Hal ini sejatinya telah menepis ketakutan di masa lalu terkait wewenang MPR dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang diartikan juga mengembalikan wewenang MPR untuk mengeluarkan ketetapan-ketetapan lainnya yang bersifat mengatur. Adanya suatu limitasi yang jelas inilah yang kemudian dapat mencegah timbulnya romansa kesewenang-wenangan parlememen layaknya pada masa sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945.

Untuk melihat kedudukan TAP MPR yang memuat Haluan Dasar Kebijakan Negara dalam sistem perundang-undangan Indonesia maka perlu dikaji dari segi teori piramida hukum (*stuffentheori*) yang digagas oleh Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa:

“Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (stufenbau des rechts)... di puncak stufenbau terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut grundnorm atau ursprungnorm. Grundnorm merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke generalnorm (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma yang nyata (concrettenorm).”²⁹⁶

Teori tersebut memberikan kategorisasi atau pengelompokan terhadap beragam norma hukum dasar yang berlaku, yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui *“theorie von stufenufbau der rechtsordnung”*. Teori ini kemudian memberikan penjelasan mengenai susunan norma sebagai berikut:²⁹⁷

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-Undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*)

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-

296 I Gede Pantjwa Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, hlm. 36.

297 A. Hamid A. Attamimi, 1990, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV”, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 287.

Undang Dasar (*Staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukumnya adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara disebut sebagai *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. Kemudian dibawah *Staatsfundamentalnorm* terdapat aturan pokok negara (*staats grundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Lalu diikuti dengan norma yang lebih konkrit yakni *formallegezetz* (undang-undang formil), dan norma yang berada di bawah *formallegezetz* adalah *verordnung* dan *autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).²⁹⁸ Atas teori Hans Nawiasky tersebut, maka kedudukan dari TAP MPR yang mengatur terkait Haluan Dasar Kebijakan Negara merupakan *Staatsgrundgesetz* atau berdasarkan sejarah ketatanegaraan pada masa Hindia Belanda seperti *Indische Staatsregelung*. Hal ini menimbulkan implikasi bahwa TAP MPR sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok dalam menjalankan pembangunan negara selain UUD 1945 menjadi landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan dibawahnya.

Aturan dasar negara atau aturan pokok (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara dan merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga ia merupakan norma hukum tunggal.²⁹⁹ Dengan demikian, TAP MPR yang nantinya dapat dibentuk oleh MPR tentang Haluan Dasar Kebijakan Negara merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, aturan-aturan yang bersifat garis besar, yang mengatur arah bagaimana bangsa ini hendak dijalankan.

298 I Gede Pantja Astawa, *Op.cit*

299 Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 48.

4. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Pengujian berasal dari kata “uji” yang memiliki arti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu, sehingga pengujian diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, menguji. Sedangkan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum.³⁰⁰

Hans Kelsen mengatakan bahwa negara adalah suatu tertib hukum yang timbul karena diciptakannya peraturan-peraturan hukum yang menentukan bagaimana orang di dalam masyarakat atau negara itu harus bertanggung-jawab atas perbuatan-perbuatannya.³⁰¹ Ia juga menambahkan bahwa tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara bukanlah sistem norma yang satu sama lainnya hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regessus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum yang membentuk satu kesatuan.³⁰² Oleh karenanya, dalam upaya menerapkan tanggung jawab negara terkait penegakan hukum, negara harus mampu menjaga validitas

300 Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 37.

301 Soehino

302 Hans Kelsen, 2013, *Terjemahan Raisul Muttaqien dalam Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, hlm. 179.

dari norma-norma hukum tersebut yang tentunya dapat menimbulkan *conflict of norm* terutama antara norma dasar dengan norma di bawahnya. Untuk itu, Hans Kelsen menyatakan bahwa hak menguji sebagai mekanisme “*guarantees of the constitution*”.³⁰³

Dalam kajian hak menguji (*toetsingsrecht*) dalam istilah kepustakaan Belanda, hak menguji tersebut dibagi dua menjadi hak menguji formal (*formeel toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*materieel toetsingsrecht*).³⁰⁴ Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif telah sesuai dengan naskah akademik yang berlandaskan faktor filosofis, yuridis, dan sosiologis. Naskah akademik berfungsi sebagai bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengujian materiil adalah untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.³⁰⁵ Melalui konsep kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi maka menjadikan MK berwenang untuk menilai konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini ditujukan agar hak konstitusional warga negara tetap terjamin melalui keberadaan MK sebagai *The Guardian of Constitution* dan mencegah adanya *terra incognita*³⁰⁶ atau wilayah tak bertuan karena tidak ada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap suatu peraturan.

303 Ibid., hlm. 180.

304 Maria Farida, 2000, *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*, Jakarta: FHUI, hlm. 105.

305 Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 22.

306 Michael Kirby, “Strengthening the Judicial Role in the Protection of Human Rights-An Action Plan”, *Inter-Regional Conference on Justice Systems and Human Rights*, Brasilia, 20 September 2006.

Oleh karena diberlakukannya Haluan Dasar Kebijakan Negara, maka tentunya akan dilakukan perubahan Pada Pasal 24C Ayat (1) bahwasanya Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Undang-Undang Dasar. Sehingga frasa Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan adalah sebagai berikut:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 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.”

I. Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial

1. Ideologi perekonomian Negara Republik Indonesia

Pembangunan dan pengembangan ekonomi nasional memang menjadi tujuan nasional Negara Republik Indonesia. Ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang berbasis pada kekuatan ekonomi rakyat. Ekonomi rakyat sendiri berarti sebuah kegiatan ekonomi atau usaha yang dilakukan oleh rakyat kebanyakan atau mayoritas yang dengan secara swadaya mengelola sumberdaya ekonomi apa saja yang dapat diusahakan dan dikuasainya.³⁰⁷ Selain itu, Pancasila sebagai kepribadian dan pancangan hidup bangsa, maka sistem ekonomi kerakyatan Indonesia adalah tepat jika didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

Pancasila adalah dasar filosofis sistem ekonomi Indonesia dan dasar konstitusionalnya adalah UUD NRI Tahun

³⁰⁷ Natalia Artha Malau, “Ekonomi Kerakyatan Sebagai Paradigma dan Strategi Baru dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Research Sains* Vol. 2, No. 1, Januari 2016, hlm. 3.

1945. Dengan demikian maka sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi yang berorientasi kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme), Kemanusiaan yang adil dan beradab (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi), Persatuan Indonesia (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi dalam ekonomi), Kerakyatan (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak), serta Keadilan Sosial (persamaan, kemakmuran masyarakat yang utama bukan kemakmuran orang-seorang).³⁰⁸ Dari butir-butir diatas, keadilan sosial menjadi sangat utama di dalam sistem ekonomi Indonesia. Keadilan merupakan titik-tolak, proses dan tujuan sekaligus.

Jika kita mengacu pada Pancasila sebagai dasar negara atau pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional, maka ada kata rakyat/kerakyatan, tetapi tidak harus dijadikan sekedar kata sifat yang berarti merakyat. Kata kerakyatan sebagaimana bunyi sila ke-4 Pancasila harus ditulis lengkap yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, yang artinya adalah demokrasi ala Indonesia. Oleh sebab itu, ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang demokratis atau disebut demokrasi ekonomi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi yakni kemakmuran bagi semua orang. Oleh sebab itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup banyak orang harus dikuasai oleh negara. Apabila hal tersebut tidak diindahkan, maka produksi jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan banyak rakyat yang tertindas. Hanya produksi tertentu yang tidak menguasai hajat hidup banyak orang boleh ada di tangan orang-seorang. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

308 Sri Edi Swasono, 1985, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press), hlm. 125-126.

Sebagaimana dikemukakan di atas, jelas bahwa sistem ekonomi Indonesia berpedoman pada ideologi kerakyatan. Kerakyatan dalam sistem ekonomi menentang pentingnya pengutamaan kepentingan rakyat dan hajat hidup orang banyak, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Oleh karena itu, dalam sistem ekonomi berlaku demokrasi ekonomi yang tidak menghendaki “otokrasi ekonomi”, sebagaimana pula demokrasi politik menolak “otokrasi politik”. Asas kekeluargaan yang *brotherhood* bukanlah asas keluarga atau asas kekerabatan yang nepotistik. Kebersamaan dan kekeluargaan adalah asas ekonomi kolektif yang dianut Indonesia.³⁰⁹ Pada akhirnya sistem ekonomi Indonesia berusaha mengembangkan pelbagai alternatif konsep pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan. Pertumbuhan ekonomi tetap merupakan pertimbangan prioritas, tetapi pelaksanaannya harus serasi dengan pembangunan nasional yang berintikan pada manusia, tanpa harus mengorbankan kepentingan manusia atau masyarakat lainnya.

Dari pernyataan tersebut jelas bahwa konsep ekonomi kerakyatan dikembangkan sebagai upaya untuk lebih mengedepankan masyarakat. Dengan kata lain, konsep ekonomi kerakyatan dilakukan sebagai sebuah strategi untuk membangun kesejahteraan dengan lebih mengutamakan pemberdayaan masyarakat. Dapat ditegaskan bahwa tujuan utama penyelenggaraan sistem ekonomi kerakyatan pada dasarnya adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia melalui peningkatan kemampuan masyarakat dalam mengendalikan jalannya roda perekonomian.³¹⁰ Oleh sebab itu, diharapkan dengan strategisnya ekonomi rakyat dapat memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kehidupan ekonomi nasional.

309 Tejo Nurseto dan Anik Widiastuti, 2011, *Diktat Perekonomian I*, Yogyakarta: UNY, hlm. 48

310 Natalia Artha Malau, “Ekonomi Kerakyatan Sebagai Paradigma dan Strategi Baru dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Research Sains*, Vol. 2 No. 1 Januari 2016, hlm. 3.

Makna ekonomi rakyat sebagai strategi pembangunan tersebut, antara lain:³¹¹

- a. Dengan rakyat yang secara partisipatori-emansipatori berkesempatan aktif dalam kegiatan ekonomi akan lebih menjamin nilai-nilai tambah ekonomi optimal yang mereka hasilkan dapat secara langsung diterima oleh rakyat. Pemerataan akan terjadi seiring dengan pertumbuhan;
- b. Memberdayakan rakyat merupakan tugas nasional untuk meningkatkan produktivitas rakyat sehingga rakyat lebih secara kongkrit menjadi aset aktif pembangunan. Subsidi dan proteksi kepada rakyat untuk membangun diri dan kehidupan ekonominya merupakan investasi ekonomi nasional dalam bentuk investment (bukan pemborosan atau inefficiency) serta mendorong tumbuhnya kelas menengah yang berbasis grass-roots;
- c. Pembangunan ekonomi rakyat meningkatkan daya beli rakyat yang kemudian akan menjadi energi rakyat untuk lebih mampu membangun dirinya sendiri (*self-empowering*), sehingga rakyat mampu meraih nilai-nilai tambah ekonomi dan sekaligus nilai tambah sosial (nilai tambah kemartaban);
- d. Pembangunan ekonomi rakyat sebagai pemberdayaan rakyat akan merupakan peningkatan *collective bargaining position* untuk lebih mampu mencegah eksploitasi dan subordinasi ekonomi terhadap rakyat;
- e. Dengan rakyat yang lebih aktif dan lebih produktif dalam kegiatan ekonomi maka nilai-nilai tambah ekonomi akan sebanyak mungkin terjadi di dalam negeri dan untuk kepentingan ekonomi dalam negeri;
- f. Pembangunan ekonomi rakyat akan lebih menyerap tenaga kerja;
- g. Pembangunan ekonomi rakyat akan cepat menghasilkan (*quick-yielding*) dalam suasana ekonomi yang sesak

311 Sri Edi Swasana, 2010, *Membangun Ekonomi Indonesia. Pengembangan Karakter dan Patriotisme.*, Orasi Ilmiah memperingati Dies Natalis ke-54 Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta, 18 September 2010: FISE UNY.

nafas dan langka modal;

- h. Pembangunan ekonomi rakyat sebagai sokoguru perekonomian nasional akan meningkatkan kemandirian ekonomi dalam negeri, akan menekan sebanyak mungkin ketergantungan akan import-components dan meningkatkan domestic-contents produk-produk industri dalam negeri yang selanjutnya akan lebih mampu mengembangkan pasar dalam negeri;
- i. Pemberdayaan ekonomi rakyat akan lebih memperkuat pasaran dalam negeri yang akan menjadi dasar bagi pengembangan pasar luar negeri;
- j. Dalam globalisasi ini harus ada kewaspadaan terhadap paham globalisme yang cenderung menyingkirkan paham nasionalisme. Kepentingan nasional Indonesia harus tetap diutamakan sebagaimana negara-negara adidaya selalu mempertahankannya dengan berbagai dalih ekonomi dan politik. Pembangunan perekonomian rakyat akan menjadi akar bagi penguatan fundamental ekonomi nasional dan menjadi dasar utama bagi realisasi nasionalisme ekonomi;
- k. Pembangunan perekonomian rakyat dapat dilaksanakan tanpa mempergunakan ekstremitas positif-negatif peran dan mekanisme pasar;
- l. Pembangunan perekonomian rakyat merupakan misi politik dalam melaksanakan demokratisasi ekonomi sebagai sumber rasionalitas bagi pemihakan rakyat kecil;
- m. Perlu ada pergeseran paradigma-paradigma dalam pemikiran ekonomi;
- n. Secara keseluruhan, ide-ide ekonomi rakyat akan menjamin terjadinya pembangunan Indonesia, bukan sekedar pembangunan di Indonesia;
- o. Pembangunan ekonomi kerakyatan bertumpu pada platform bahwa yang dibangun adalah rakyat, bangsa, dan negara. Pembangunan pertumbuhan ekonomi (GNP)

- adalah derivat dari platform ini sebagai pendukung dan fasilitator bagi pembangunan rakyat, bangsa, dan negara;
- p. Ekonomi rakyat mampu menghidupi sebagian terbesar rakyat Indonesia ditengah-tengah pasang surutnya sektor perekonomian formal-modern, sejak awal kemerdekaan hingga saat ini;
 - q. Ekonomi rakyat mampu memberikan lapangan kerja dan juga memberikan kehidupan murah (low cost economy dan low cost of living) kepada rakyat khususnya kepada buruh-buruh korporasi-korporasi besar berupah rendah; dan
 - r. Ekonomi rakyat mendukung percepatan upaya melaksanakan transformasi ekonomi dan transformasi sosial.

2. Pola Perekonomian Indonesia

Sistem ekonomi kerakyatan sebagai penggerak perekonomian Indonesia menjadi penentu pola perekonomian yang ada saat ini, setiap kebijakan ekonomi yang ada tentunya ditujukan untuk kemakmuran rakyat sesuai dengan konsep welfare state yang ada di Indonesia. Dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 jelas bahwa peranan negara dalam mengatur perekonomian sangat besar terkait dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, sehingga Pasal tersebut dengan jelas melarang adanya penguasaan sumber daya alam ditangan orang-seorang. Dengan kata lain monopoli, oligopoli maupun praktek kartel dalam bidang pengelolaan sumber daya alam adalah bertentangan dengan prinsip Pasal 33.³¹²

Jiwa Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan

312 Arimbi HP dan Emmy Hafild, 1999, dalam makalah “Membumikan Mandat Pasal 33 UUD 1945”, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan Fiend of the earth (FoE), Indonesia, hlm. 1.

anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya mempunyai legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan penjabaran Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.³¹³

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka sistem perekonomian nasional yang saat ini digunakan perlu disesuaikan dengan kondisi perekonomian negara dengan melihat pelbagai permasalahan yang ada agar menjadi suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) melalui haluan negara yang dibentuk oleh lembaga negara tertentu serta ditetapkan dalam produk hukum tertentu guna melegitimasi haluan negara tersebut. Hal ini penting, sebagai pemandu untuk melembagakan nilai-nilai dari Pancasila dan Konstitusi ke dalam setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Saat ini, haluan negara tersebut telah ada, dibentuk oleh Presiden sebagai pengejawantahan visi dan misinya dan dilegitimasi dalam suatu produk hukum. Pola perekonomian Indonesia yang dituangkan dalam sistem perencanaan pembangunan tersebut terdiri dari empat tingkat, yaitu perencanaan di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota dan desa. Namun, pada prakteknya pola perekonomian yang seharusnya berada dalam satu rel, terintegrasi, dan harmonis satu sama lain tersebut justru memiliki relnya sendiri-sendiri. Maka dengan itu, bentuk haluan negara baru ini akan mengembalikan kembali pola perekonomian Indonesia dalam satu rel, terintegrasi dan harmonis.

Haluan negara sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 diamanatkan secara eksplisit dalam UUD Tahun 1945 (urutan pertama) dan diwadahi dalam Ketetapan MPR (urutan kedua). Dalam konteks dan perspektif seperti inilah, pemikiran

313 Arif Firmansyah, 2012, "Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 Dalam Membangun Perekonomian di Indonesia", *Jurnal Hukum FH UNISBA*, Vol. 8 No. 1, hlm. 268.

dan keputusan mengembalikan marwah MPR sebagai rumah rakyat untuk membentuk haluan negara menemukan alurnya. Disini ada kesimpulan bahwa Indonesia memerlukan haluan negara dengan konsensus yang lebih kuat sehingga lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD Tahun 1945.

Jika pola perekonomian Indonesia dilaksanakan melalui haluan negara yang dibentuk sesuai amanat konstitusi untuk meningkatkan kesejahteraan, masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, diharapkan kebijakan dalam bidang pembangunan nasional mulai bisa tertata rapi, berjalan terarah dan berkesinambungan. Sehingga, visi nasional yang dituangkan dalam haluan negara yang kemudian dijabarkan dalam pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang baik pusat maupun daerah bersifat dinamis mengikuti dinamika dan perkembangan zaman serta kebutuhan nyata publik, serta tetap terarah dan tidak terlepas dari ideologi ekonomi kerakyatan yang dianut oleh Indonesia.

3. Penegasan Tujuan Sistem Ekonomi Indonesia

UUD NRI Tahun 1945 disamping mengatur tata kenegaraan juga mengatur mengenai tujuan pembangunan Indonesia seperti termuat dalam pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebagai pasal utama bertumpunya sistem ekonomi kerakyatan Indonesia yang berdasar pada Pancasila, dengan kelengkapannya, yaitu pasal 23, 27 ayat (2) dan 34. Hal ini yang membedakan konstitusi Republik Indonesia dengan tradisi penulisan konstitusi di negara-negara Eropa Barat dan Amerika yang lazimnya memuat materi-materi konstitusi yang hanya bersifat politik. Tradisi yang dianut Indonesia, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis seperti negara-negara di Eropa Timur.³¹⁴

314 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 124.

Adanya perbedaan dalam susunan materi konstitusi yang digunakan oleh negara-negara di dunia menjadikan bentuk konstitusi dapat dibedakan dalam dua kelompok. Kelompok pertama disebut konstitusi politik (*political constitution*) seperti dalam konstitusi negara Perancis, Amerika Serikat, Kanada, Belanda, Belgia, Austria, Swiss, Siprus, Yunani, Denmark, Finlandia, Islandia, Irlandia, Luxemburg, Monaco, dan Liechtenstein. Sedangkan kelompok kedua terlihat dalam konstitusi negara Rusia, Bulgaria, Ceko, Slowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah, Hongaria, dan Indonesia yang dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*sosial constitution*).³¹⁵ Secara substansi, apabila dilihat dalam UUD NRI Tahun 1945 pasal 23 berbicara mengenai sistem keuangan Indonesia, pasal 27 ayat (2) mengenai hak untuk hidup layak, pasal 33 khusus tentang Perekonomian Nasional, dan 34 berbicara khusus mengenai Kesejahteraan Sosial. Mubyarto, salah seorang penggagas ekonomi kerakyatan, memaknai pasal 33 dan 34 memiliki hubungan kausalitas yang sangat kuat. Menurutnya, pada saat disahkannya UUD tahun 1945 para pendiri negara tidak ragu-ragu bahwa baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya Kesejahteraan Sosial.³¹⁶

Berdasarkan hal di atas, maka pasal 33 dan 34 UUD NRI Tahun 1945 harus dipertahankan. Sebab, peningkatan kesejahteraan sosial merupakan test untuk keberhasilan pembangunan, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi apalagi kemegahan pembangunan fisik. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang mulia, pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang-perorang. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal restrukturisasi ekonomi, pasal untuk mengatasi ketimpangan struktural ekonomi. Walaupun secara eksplisit telah dijelaskan dalam konstitusi bahwa sistem ekonomi yang saat ini diterapkan di Indonesia adalah sistem

315 *Ibid*, hlm. 135.

316 Mubyarto, 2003, "Paradigma Kesejahteraan Rakyat Dalam Ekonomi Pancasila", Jurnal Ekonomi Rakyat.

ekonomi kerakyatan, namun pada prakteknya terdapat dualisme dimana di satu sisi ada jiwa kekeluargaan dan kebersamaan yang menunjukkan demokrasi ekonomi dan sering diartikan sebagai pengutamakan peranan koperasi dalam perekonomian nasional, sedangkan di sisi yang lain, pelaksanaan pembangunan ekonomi selama ini juga dinilai lebih cenderung ke arah liberal kapitalis yang ternyata juga memiliki kelemahan-kelemahan di dalamnya. Untuk itu, perlu adanya upaya penegakan tujuan sistem ekonomi Indonesia sebagai landasan pembangunan nasional untuk mencapai kesejahteraan yang mengarah pada ekonomi kerakyatan. Sebab, dalam realisasinya selama ini baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945 sistem ekonomi Indonesia belum dapat dikatakan berperan dengan baik. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, pada periode Orde Lama yakni tahun 1959-1966, proses sentralisasi politik dan ekonomi di segala bidang, puncaknya yaitu periode ekonomi dan demokrasi terpimpin dan sosialisme ala Indonesia. Pada periode ini terjadi banyak penyimpangan, yang mana ekonomi terpimpin pada awalnya disambut baik oleh Mohammad Hatta, ternyata berubah menjadi komando yang etatistik (serba negara) dimana politik dijadikan panglima dan pembangunan ekonomi disubordinasikan pada pembangunan politik.³¹⁷

Kedua, pada periode 1966-1998 yang disebut dengan Orde Baru. Pada masa ini mengenai pembangunan nasional telah disusun dalam Repelita dan GBHN. Namun dalam pengalaman implementasinya sulit dilaksanakan karena konsep tujuan pembangunan yang digunakan adalah sasarannya pertumbuhan ekonomi bukan didasarkan kepada pemerataan pembangunan. Berdasarkan konsep pembangunan nasional telah mengacu kepada makna demokrasi ekonomi dalam pasal 33 UUD Tahun 1945, sebagaimana dituangkan dalam “Trilogi Pembangunan dan

³¹⁷ Soedjatmoko, 1958, *Economic Development As A Cultural Problem*, Cornell University, Modern Indonesia Program, Translation Series, hlm. 6-7, dalam Mubyarto, 2004, *Neoliberalisme*, Yogyakarta: Pustep UGM, hlm. 8.

Delapan Jalur Pemerataan”. Ditengah keberlangsungan Orde Baru yakni tahun 1988 mulai marak semangat liberalisasi dan deregulasi yang tertuang dalam Repelita dan GBHN. Sehingga akhirnya terjadilah “sekedar pembangunan di Indonesia” dengan segala keterdikteannya terhadap Indonesia.³¹⁸

Ketiga, setelah reformasi rencana pembangunan nasional, sasarannya adalah pembangunan ekonomi yang didasarkan pada pertumbuhan ekonomi, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, mengubah UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Oleh karena sasaran pembangunan Nasional adalah pembangunan ekonomi dengan strategi pertumbuhan ekonomi.³¹⁹ Apabila sasarannya hanya pertumbuhan ekonomi, maka pembangunan nasional memprioritaskan pembangunan ekonomi, sehingga dengan hanya pembangunan ekonomi rakyat tidak turut serta menikmati pembangunan, dalam artian bahwa pembangunan bukan mengangkat rakyat, melainkan menggusur rakyat.

Memperhatikan diterapkannya sistem ekonomi kerakyatan di Indonesia selama ini yang sering mengalami kerancuan, maka untuk mempertegas tujuan sistem perekonomian Indonesia dapat dilakukan melalui pembentukan suatu rancangan pembangunan yang diejawantahkan dengan haluan negara yang terintegrasi dan memiliki pengawasan yang ketat guna mengakomodir tujuan sistem perekonomian Indonesia agar berjalan beriringan dan konsisten.

Oleh sebab itu, disini diperlukan peran MPR sebagai rumah rakyat yang dimana dapat memanfaatkan perannya sebagai pembentuk haluan negara melalui penghidupan

318 Sri-Edi Swasono, 2004, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan*, Jakarta: UNJ, hlm. 124.

319 Mengenai pertumbuhan ekonomi merupakan konsep yang dikemukakan Widjojo Nitisastro dalam perdebatannya dengan Wilopo pada dialog ulang tahun FE UI tahun 1955, yang kemudian dikembangkan pada masa periode Orde Baru.

kembali TAP MPR yang terbatas hanya untuk membentuk suatu haluan negara. Haluan negara yang dimaksud adalah haluan negara jangka panjang yang menuangkan penentuan pokok permasalahan terkait degradasi kehidupan bangsa, penentuan jenis unggulan yang dapat menjadi solusi, serta mekanisme pelaksanaan dan penerapan penegakan di berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara secara menyeluruh sesuai sistem ekonomi kerakyatan yang diterapkan Indonesia. Hal tersebut selanjutnya diterapkan dengan sasaran, arah, kebijakan, strategi yang jelas, terstruktur dan kokoh dalam haluan negara jangka menengah yang dibentuk dan dilaksanakan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam pemerintahan. Apabila hal tersebut dapat terealisasi, maka dapat dipastikan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni untuk memajukan kesejahteraan umum dapat tercapai karena berlangsungnya perekonomian Indonesia yang lebih baik secara terintegrasi, pemerataan, harmonis dan berkesinambungan melalui haluan negara.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Secara filosofis dan historis pola sistem ketatanegaraan Indonesia bisa dibilang cukup unik karena berbeda dengan pola sistem ketatanegaraan yang ada pada umumnya. Hal tersebut berkaitan dengan adanya peran dan kewenangan MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat. Namun, pada kenyataannya peran dan kewenangan MPR saat ini justru tidak mencerminkan bahwa MPR merupakan lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat.

Dalam sistem pola ketatanegaraan Indonesia yang menganut sistem Presidensial, Presiden memiliki kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Presiden harus sesuai dengan konstitusi terutama terkait dengan haluan negara yang menjadi roadmap bagi Presiden untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara berkesinambungan. Selain itu, diperlukan juga dukungan yang kuat dari parlemen untuk menjalankan tugasnya agar terhindar dari kepentingan-kepentingan politik yang dapat menghambat jalannya pemerintahan.

Kekuasaan kehakiman sebagai salah satu cabang kekuasaan negara pun tidak luput dari penataan fungsi dan kewenangannya. Kekuasaan kehakiman yang memiliki fungsi untuk menyelenggarakan peradilan dalam bentuk mengadili, memeriksa, dan memutus perkara. Dalam fungsinya tersebut, perlu ditegaskan terkait pentingnya kekuasaan yudikatif yang merdeka, terbebas dari intervensi manapun terkait pengambilan keputusan, dan mandiri dalam pengelolaan organisasi.

Berdasarkan hal-hal yang ada diatas, maka diperlukan Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ke-lima dengan berbagai landasan-landasan pembentukannya, yakni landasan

filosofis, sosiologis, dan yuridis, serta dengan pengkajian-pengkajian mendalam lainnya. Kesimpulan terhadap identifikasi masalah tersebut adalah:

1. Diperlukan pembentukan haluan negara yang memberikan petunjuk arah maupun kompas bagi perjalanan pembangunan Bangsa Indonesia yang menjadi pedoman arah rencana pembangunan secara ideologis yang terintegritasi, berkesinambungan dan kontinu antar pembangunan di setiap periode yang mengikat baik pusat maupun daerah dengan mengembalikan kewenangan MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat untuk dapat membentuk dan menetapkan haluan negara tersebut.
2. Pengaturan mengenai mekanisme kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam mengusulkan rancangan haluan negara yang sesuai dengan visi dan misinya tidak boleh menyimpang daripada haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Dalam hal Presiden melakukan penyimpangan terhadap haluan negara, diperlukan pengaturan mengenai penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden mengenai kewenangan pengujian konstiusional terhadap haluan negara.
3. Diperlukan penegasan terkait sistem Presidensial melalui penyederhanaan sistem multipartai sebagai bentuk penguatan dukungan parlemen terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden dan pengaturan Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan terkait dengan haluan negara yang dibentuk berdasarkan visi dan misi daripada Presiden itu sendiri.
4. Diperlukan penataan kembali kewenangan kekuasaan kehakiman terkait tugas pokok dan fungsinya dalam menyelenggarakan peradilan yang merdeka dan bebas dari intervensi pihak lain dalam menegakkan keadilan hukum bagi masyarakat.

B. **Saran**

Adapun demi tercapainya konsep ideal ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ke-lima ini adalah:

1. Haluan negara hendaknya diposisikan berada diatas peraturan perundang-undangan sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Haluan negara akan menjadi payung hukum terhadap sejumlah undang-undang dibidang penyusunan program pembangunan nasional yang berkesinambungan dan diperluas terkait pola tatanan lembaga negara. Haluan negara menjadi pedoman Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dan terintegrasi dengan penyelenggaraan otonomi daerah. Namun untuk beberapa hal teknis terkait peraturan pelaksana dari haluan negara memerlukan pendekatan yang fokus dan komprehensif agar lahir kebijakan yang konsisten dan timbul sinergitas dalam penyelenggaraanya.
2. Penataan pola kelembagaan kekuasaan kehakiman dilakukan secara komprehensif sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan maksud tidak terjadi lagi timpang tindih kewenangan agar tercipta kekuasaan kehakiman yang mampu mewujudkan keadilan hukum bagi masyarakat Indonesia.
3. Penegasan sistem Presidensial dalam rangka menjaga komitmen demokrasi Indonesia serta pemerintahan yang kuat dan konsisten demi tercapainya tujuan nasional dan kemakmuran rakyat melalui roadmap pembangunan haluan negara.
4. Perlunya penyusunan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang telah menjadi kajian akademik melalui produk naskah akademis yang telah dipaparkan dan

dilakukan pengkajian secara mendalam dengan melihat berbagai landasanlandasan pembentukannya, yakni landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adji, Oemar Seno. 1985. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Ali, Mohammad. 2005. *Pendidikan Untuk Pembangunan Nasional*. Jakarta: Grasindo.
- Andrews, William G. 1968. *Constitutions and Constitutionalism 3rd edition*. New Jersey: Van Nostrand Company.
- Asrun, A. Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Asshiddiqie, Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konpres.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cetakan II*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah KRI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press: Yogyakarta.
- Astawa, I Gede Pantjwa. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Atmadja, I Dewa Gede. 2012. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press.
- Both, Anne. 2001. "Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan" dalam Donald K Emerson (Ed.) *Indonesia Beyond Soeharto*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Budiarjo, Miriam dan Ibrahim Ambong dkk. 1993. *Fungsi legislative dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Busroh, Abu Daud. 2010. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *UUD 1945. 1993. P-4, GBHN, TAP-TAP MPR 1993, Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris, Bahan Penataran dan Bahan Referensi Penataran*. Jakarta: Percetakan UIP.
- Farber, Daniel E. & Suzanna Sherry. 2009. *Judgment Calls Principles and Politics in Constitutional Law*. New York:

Oxford University.

Farida, Maria. 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Kanisius.

Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin. 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Firdaus. 2007. *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Bandung: Penerbit Yrama Widya.

Gaffar, Jenedjri M. 2012. *Demokrasi Konsitutional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.

Hamilton, Walton H. 1931. *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Sciences*, Edwin R.A., Seligman & Alvin Johnson, eds.

Hardiman, F. Budi. 2007. *Filsafat Modern: dari Machiavelli sampai Nietzsche*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Hartanto, M. Dimiyati. 2010. *Memahami Makna Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dari sudut Historis, Filosofis, Ideologis dan Konsepsi Nasional*. Depok: Gramata Publisihing.

Hartono, M. Dimiyati. 2009. *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Hoesein, Zainal Arifin. 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

HR, Ridwan. 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

Huda, Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Huda, Rusli M. *Kemandirian Pengadilan Indonesia cet. 1*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indarti, Maria Farida. 2000. *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*. Jakarta: FHUI.
- Indrati, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jilid 2. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: PT Mizan Pustaka.
- Iraan, Candra. 2013. *Dasar-Dasar Pemikiran Hukum Ekonomi Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kaelan. 2013. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Kaelan. 2014. *Pendidikan Pancasila (Edisi Revisi)*. Yogyakarta: PARADIGMA.
- Kelsen, Hans. 1944. *General Theory Law and State*. New York: Rusell and Rusell.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, (Translate by AndersWedberg), New York: Russell&Russell.
- Kelsen, Hans. 2013. *Terjemahan Raisul Muttaqien dalam Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media.
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.

2015. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1994. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN. Jakarta: Universitas Indonesia.

Kusumaatmadja, Mochtar. 1973. *Fungsi dan perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*.

Kusumahamidjojo, Budiono. 2004. *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban Yang Adil*. Jakarta: Grasindo.

Lubis, M. Solly. 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Jakarta: Mandar Maju.

Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 70.

Mahfud MD. 1957. *Dasar dan struktur ketatanegaraan Indonesia Cet. 2 edisi revisi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Mahfud MD. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Jogjakarta: UII Press.

Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid 1*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid 3*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komperhensif Perubahan*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999 - 2002 Edisi Revisi (Jilid VII). Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Mainwaring dan Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: Cambridge.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. *Panduan Masyarakat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan ayat)*, .Jakarta: Sekertaris Jendral MPR RI.

Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. 2015. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Manan, Bagir Manan. 2006. *Lembaga KePresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.

Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundangan-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill. Co.

Marzuki, Laica. 2006. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Mubyarto. 1993. *Peluang Kerja dan Berusaha di Pedesaan*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.

Muhtamar, Syafrudin dkk. *Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Amanat Konstitusi (Studi Tentang Perbandingan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Dalam GBHN dan RPJPN)*. Makasar: Unifersitas

Hasanuddin.

- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Musanef. 1983. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Nurseto, Tejo dan Anik Widiastuti. 2011. *Diktat Perekonomian I*. Yogyakarta: UNY.
- Pangaribuan, Luhut dan Benny K. Harman. 1989. *Hak Rakyat Atas Pembangunan: 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia*. Jakarta : YLBHI dan FNS.
- Pieres, John. 2007. *Pembatasan Kekuasaan Konstitusional Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendekia.
- Pompe, Sebastiaan. 2012. *Runtuhnya Institusi mahkamah agung. Jakarta: lembaga kajian dan advokasi untuk peradilan*.
- Rahardiansah, Trubus. 2011. *Sistem Pemerintahan Indonesia Teori dan Praktek Dalam Perspektif Politik dan Hukum*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Rahardjo, Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum*. Cet. Ke-III. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rahayu, Minto. 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*. Jakarta : Grasindo.
- Rauf, Maswadi. 2009. *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Redaksi Citra Umbara. 2003. *Undang-undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Beserta Penjelasannya*. Bandung: Citra Umbara.

- Redaksi Interaksara. *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat*. Tangerang: Interaksara.
- Reiman, Jefrey. 1988. *The Constitution, Rights, and the Conditions of Legitimacy* dalam Alan S Rosenbaum dkk. *Constitutionalism: the Philosophical Dimension*.
- Ruslan, Achmad. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*.,. Yogyakarta: Rangkang Education-PuKap Indonesia.
- Sagala, Budiman B. 1982. *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Jakarta: Gahlia Indonesia.
- Salamm, Alfitra. 2007. *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jendral DPR RI.
- Saragih, Bintan. 1992. *Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Sarwanto, Eddy Sarwanto. 1985. *Dasar Hukum dan Kedudukan Maklumat Wakil Presiden No.X/1945 dan Maklumat Pemerintah 14 Nopember Tahun 1945*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Soehino. *Ilmu Negara edisi ke-3 cet.1*. Jogjakarta: Liberty.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum (Cetakan Ketiga)*. Jakarta: UI Press.
- Soemantri, Sri. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Soemantri, Sri. 1989. *Tentang Lembaga-lembaga Menurut UUD 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Suadi, Amran. 2014. *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Sulaiman, Faisal dan Nenti Uji. 2015. *Menggugat: Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen*. Cet.1 UII Press.
- Sulardi. 2012. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial murni cet. 1*. Malang: Setara Press.
- Sumadi, Ahmad Fadlil. 2011. *Bunga Rampai Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Sundsquist, James L. 1986, *Constitutional Reform and Efective Government 1*.
- Sunny, Ismail. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Sunny, Ismail. 1977. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Jaya Offset.
- Suprpto, Bibit. 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Swasono, Sri Edi. 1985. *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).
- Swasono, Sri-Edi. 2004. *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan*. Jakarta: UNJ.
- Syafiie, Inu Kencana. 2011. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Penerbit: Rineka Cipta.
- Syahrizal, Ahmad. 2006. *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Thaib, Dahlan. 1999. *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Thaib, Dahlan. 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Venter, Franscois dan Antero Jyranki. *Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution* dalam: Denny Indrayana. 2007. *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan.
- Wahidin, Samsul. 1986. *MPR RI dari Masa ke Masa*. Jakarta: Bina Aksara.
- Wahyono, Padmo. *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Ind Hill.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Widodo. *Lembaga Negara Republik Indonesia yang berwenang Menetapkan "Garis-Garis Besar Haluan Negara"*. Malang: Universitas Wisnudharma Malang.
- Yamin, Hadji Muhammad. 1971. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2*. Jakarta: Siguntang.
- Yamin, Muhammad. 1960. *Pembahasan Undang Undang Dasar Republik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Prapanca.
- Yani, Ahmad. 2011, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Yuda, Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Yudoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinak Harapan.
- Yusuf. 2013. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Zoelva, Hamdan. 2004. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Zoelva, Hamdan. 2014. *Impeachment Presiden, Alasan-Alasan Tindak Pdana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945 (edisirevisi)*. Jakarta: Konstitusi Press.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.

Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358).

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-IX/2014 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

ARTIKEL/JURNAL

Adams, Wahiduddin. 2004. "Perbandingan dan Hierarki Qanun, Perdasi, Perdasus dan Perda Dalam Sistem Hukum Nasional". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 1. No. 2.

Anggraini, Y. Yasir, A. and Ridlwan, Z. 2015. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Fiat Justisia*. Vol. 9. No. 1.

Angkouw, Kevin. "Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Pengawas Internal Tugas Hakim Dalam Proses Peradilan". *Lex Administratum*. Vol. 2. No. 2. April-Juni 2014.

Arbi, Muhammad Hasbi. "UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional". *Variasi*. Vol. 4. No.12. Juni-Juli 2013.

Arianto, Henry. 2006. "Implementasi Konsep Good governance Di Indonesia". *Forum Ilmiah Indonusa*. Vol. 3. No. 2.

Arry. "Impeachment Dalam Sistem Presidensial: Kajian Teoritik Dan Normatif Di Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *JOM FISIP*. Vol. 3. No. 1. Februari 2016.

Awaliyah, Siti. "Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia". *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Vol. 24. No. 2. Agustus 2011

- Aziz, Machmud. 2010. "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 7. No. 5.
- Bactiar. "Esensi Paham Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan". *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*. Vol. 6. No. 1. Maret 2016.
- Darsono dan Ign. Haryanto. "Hancurnya Ide Negara Hukum Daniel Lev". *Forum Keadilan*. Vol. III. No. 26. 13 April 1995.
- Efendi, Syafnil. 2011. "Konstitusionalisme dan Konstitusi Ditinjau dari Perspektif Sejarah". *Jurnal Humanlis*. Vol. 10. No. 1.
- Falakh, Fajrul. "Perppu Kepentingan MK". *Kompas*. 9 Oktober 2013.
- Fatwa, AM. "Tugas dan Fungsi MPR Serta Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan". *Jurnal Majelis*. Vol. 1 No.1. Agustus 2009.
- Febriansyah, Ferry Irawan. 2016. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Perspektif*. Vol. XXI. No.3.
- Firmansyah, Arif. 2012. "Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 Dalam Membangun Perekonomian di Indonesia". *Jurnal Hukum FH UNISBA*. Vol. 8. No. 1.
- Gunawan, Winarno Adi. "Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara". *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38*. No. 3. Juli-September 2008.
- Helmi. "Supremasi Hukum Dalam Proses Dan Mekanisme *Impeachment* Menurut UUD Tahun 1945". *Jurnal Inovatif*. Vol. VII. No. III. September 2014
- Henryk, Stepanus. "Partisipasi Masyarakat dalam

- Pembangunan”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 2, No. 1, Samarinda: Universitas Mulawarman, 2013.
- Illiayina, Umi. “Pasang Surut Komisi Yudisial: Kreasi, Resistensi, dan Restorasi”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 8. No. 3. Juni 2011.
- Indrati, Maria Farida. 2005. “Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amademen UUD 1945”. *Yuridika*. Vol. 20. No.1.
- Isra, Saldi. 2013. “Hubungan Presiden dan DPR”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 10. No. 3.
- K.S., Jomo. ”Growth with Equity in East Asia?”. *Desa Working Paper*. No. 33. September 2006.
- Keban, Yeremias T. 2000. ““*Good governance*” dan “*Capacity Building*” sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan”. *Naskah*. No. 20.
- Kristianto, Eko Noer. “Pemakzulan Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”. *Jurnal Rechts Vinding*. Vol. 2. No. 3. Desember 2013.
- Kushandajani. 2006. “Menakar Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI”. *Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Diponegoro*. Vol. 1. No. 1. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Ludwikoski, Rett R. Ludwikowski. “Latin American Hybrid Constitutionalism: The United Staates Presidentialism in the Civil Law Melting Pot”. *Boston University International Law Journal*. Vol. 2.
- Lukow, Seftian. 2013. “Eksistensi Good governance Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Manado”. Vol. I. No.5.
- Mainwaring, Scott. 1933. “*Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*”. Vol. 26. No. 2.

- Malau, Natalia Artha. "Ekonomi Kerakyatan Sebagai Paradigma dan Strategi Baru dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia". *Jurnal Ilmiah Research Sains*. Vol. 2. No. 1. Januari 2016.
- Marpaung, Lintje Anna. "Analisis Yuridis Normatif Perbandingan Prosedur Pemberhentian Presiden Dalam Masa Jabatannya Antara Indonesia Dengan Amerika Serikat Dan Korea Selatan". *Jurnal Hukum Pranata Hukum*. Vol. 10. No. 2. Juli 2015.
- Mubyarto. 2003. "Paradigma Kesejahteraan Rakyat Dalam Ekonomi Pancasila". *Jurnal Ekonomi Rakyat*.
- Ni'mah, Muni' Datun. "Analisis Yuridis Impeachment Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Ilmu Hukum*. Februari 2012. Vol. 8. No. 15.
- Pasaribu, H. Bomer. 2007. "Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI". *Majalah Hukum Nasional 1*.
- Purwadi, Ari. "Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah". *Jurnal Perspektif*. Vol. 18. No. 2. Mei 2013.
- Rahmat, Diding dan Sarip. 2015. "Konsekuensi Dekonsentrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur". *Jurnal UNIFIKASI*. Vol. 2. No. 2.
- Riananda, Martha. 2014. "Dinamika Kedudukan TAP MPR di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Fiat Justisia Ilmu Hukum*. Vol. 8. No. 2.
- Rusnan. "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945". *Jurnal Hukum Jatiswara*.

- Saidi, Anas. 2010. "Good Governance Dalam Konfigurasi Negara Kesejahteraan versi 1945: Tinjauan Kritis Tata Kelola Pemerintah Daerah Di Indonesia". *Jurnal Masyarakat & Budaya*. Vol. 13. No. 1.
- Sembiring, Uliana Ria. "Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerah". *Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV*. Vol. 1. No. 1. Mei 2016.
- Setio, Stevanus Evan. 2013. "Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum*.
- Soehino. 2004. "Hukum tata negara: Sejarah ketatanegaraan Indonesia". *BPFE*. Vol. 2.
- Subiyanto, Achmad Edi. "Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan Uud 1945". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 9. No. 4. Desember 2012.
- Subkhan, Imam. "GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia". *Jurnal Aspirasi*. Vol. 5. No. 2. Desember 2014.
- Sumadi, Ahmad Fadlil. "Independensi Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 8. No. 5. Oktober 2011.
- Surajiyo. "Analisis Format, Substansi dan Yuridis Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Indonusa Esa Unggul*. April 2006. Vol. 03. No. 02.
- Susanto. 2016. "Presidensialisme di Indonesia Antara Amanah Konstitusi dan Kuasa Partai". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 13. No. 2.
- Wicaksono, Dian Agung. 2013. "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.
- Yudi Latif. "Rancang Bangun GBHN". *Kompas*. 30 Agustus 2016.

“Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 7. No. 1. Februari 2010.

MAKALAH/PIDATO/DISKUSI/SEMINAR

A. Hamzah. “Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman”. Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII.

Arimbi HP dan Emmy Hafild. 1999. “Membumikan Mandat Pasal 33 UUD 1945”. *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan Fiend of the earth (FoE), Indonesia.

Asshiddiqie, Jimly. “Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945, Tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD 1945 usulan DPD-RI”. Disampaikan dalam Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli, 2011.

Asshiddiqie, Jimly. “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945”. Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Darmastuti, Ari. “Desentralisasi atau Resentralisasi? Tinjauan Kritis Terhadap UU No. 23/2014”. Disampaikan dalam Seminar Nasional *UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?* di Bandar Lampung, 30 April 2015.

Effendi, Sofyan. “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”. Disampaikan dalam Pidato Dies Natalis Universitas Pancasila yang ke-40 dan Upacara Wisuda Semester Genap Tahun Ajaran 2006/2007

Isra, Saldi. 2010. “Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Makalah*. Disampaikan dalam presentasi

seleksi Dosen Teladan tingkat Universitas Andalas.

- J. Kristiadi. "Sosok Presiden 2009-2014". *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional XXII AIPI di Banjarmasin, 16 April 2008.
- Kirby, Michael. "Strengthening the Judicial Role in the Protection of Human Rights-An Action Plan". Disampaikan dalam Inter-Regional Conference on Justice Systems and Human Rights, Brasilia, 20 September 2006.
- Mahfud MD. "Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa". *Makalah*. Disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jumat, 3 Pebruari 2012 di Jakarta.
- Manan, Bagir. "Mewujudkan Masyarakat Madani dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", 2016, hlm.1-2., dalam Susi Dwi Harijanti, "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara", *Makalah* Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016.
- Mubyarto. "Lahirnya Ekonomi Pancasila". *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Bulanan ke-27 Pusat Studi Ekonomi Pancasila (PUSTEP) UGM, 5 April 2005.
- P.E. Lotulung. "Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum". Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tahun 2003.
- Rahardjo, Satjipto. 2005. "Penafsiran Hukum yang Progresif". *Makalah*. Disampaikan untuk Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang.
- Swasana, Sri Edi. 2010. "Membangun Ekonomi Indonesia. Pengembangan Karakter dan Patriotisme". Disampaikan dalam Orasi Ilmiah memperingati Dies Natalis ke-54

Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri
Yogyakarta, 18 September 2010.

Syahuri, Taufiqurrohman. "Sistem Rekrutmen Hakim Berdasarkan Tiga Undang-undang Bidang Peradilan Tahun 2009 Untuk Mewujudkan Peradilan Bersih". *Makalah*. Disampaikan dalam seminar bertema *Pembaharuan Sistem Hakim Sebagai Pondasi Mewujudkan Peradilan Bersih* di Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung, 10 Oktober 2013.

HASIL PENELITIAN/TUGAS AKHIR/PENULISAN HUKUM

A. Hamid A. Attamimi. 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV". Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.

Hermawan, Eman. Politik Membela Yang Benar Teori Kritik Dan Nalar, sebagaimana dikutip oleh, Rahmat Bagja, Tugas dan Wewenang MPR Sebelum Perubahan UUD 1945, Skripsi.

Mahfud MD. "Hukum, Moral, dan Politik". Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro.

INTERNET

Anonim, *Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?*, www.nasional.kompas.com diunduh pada 4 Juni 2019.

Anonim, 2005, *Komisi Yudisial Periksa Hakim Pengadilan Tinggi Jawa Barat* www.news.detik.com diunduh pada 14 Juni 2019.

Asshiddiqie ,Jimly. *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, <https://>

www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc, diakses pada tanggal 29 Mei 2019, pukul 15.45 WIB.

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, dikutip dari www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf. diakses pada tanggal 17 Juni 2019, pukul 23.19 WIB.

Asshiddiqie, Jimly. *Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi*, http://www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekokrasi.doc.

Eep Saefulloh Fatah, 2004, *Praktek Presidensialisme dalam Demokrasi Indonesia Selepas Pemilu*, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=2258, diakses pada tanggal 13 Juni 2019, pukul 15.08 WIB.

Boyke P. Siregar, http://wartaekonomi.co.id/berita35760/mpr-sistem-ketatane_garaan-ri-perlu-ditata-kembali.html diakses pada tanggal 14 Juni 2019, pukul 16.51 WIB.

Gunawan, Kusmito. *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan*, 23 Oktober 2007, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomi-kebablasan>, diakses pada tanggal 14 Juni 2019, pukul. 22.59 WIB.

Gusti, *Pakar: GBHN Dihapus, Pembangunan Nasional Mengalami Kemunduran*, <http://www.ugm.ac.id/id/post/page?id=4891>, diakses pada 20 Juni 2019, pukul 13.00 WIB.

H. Paskah Suzetta, *Perencanaan Pembangunan Indonesia*, dalam [Http://Ditpolkom.Bappenas.Go.Id/Basedir/Artikel/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20%20Paskah%20Suzetta%20%2822%20Maret%202007%29](http://Ditpolkom.Bappenas.Go.Id/Basedir/Artikel/094.%20Perencanaan%20Pembangunan%20Nasional%20%20Paskah%20Suzetta%20%2822%20Maret%202007%29) , diakses pada tanggal 25 Juni

2019 Pukul 13.44 WIB.

Isra, Saldi. *Wacana Menghidupkan GBHN*, www.nasional.kompas.com diunduh pada 4 Juni 2019.

Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, USU digital library, dikutip dari, <http://library.usu.ac.id/download/fh/tatanegar-mirza.pdf>

Semarangpedia.com, *122 Perda Bermasalah di Jateng Dibatalkan Mendagri*, 22 Juni 2016, <http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jateng-dibatalkanmendagri/>, diakses pada tanggal 14 Juni 2019 pukul. 23.08 WIB.

Tejo Nurseto dan Anik Widiastuti, *Perekonomian Indonesia I*,

<http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/Anik%20Widiastuti,%20S.Pd.,%20M.Pd./DIKTAT%20PEREKONOMIAN%20INDONESIA.pdf> [diakses pada 18 Juni 2019].

LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN TERHADAP RAKYAT MELALUI SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Oleh:

Febriansyah Ramadhan dan Moh Roziq Saifulloh

ABSTRAK

Laporan pertanggungjawaban Presiden terhadap rakyat, adalah kebutuhan dalam menjamin adanya perkembangan program agar berkelanjutan pada setiap kepemimpinan. Disisi lain, dalam rangka demokratisasi, partisipasi, dan pemantauan publik terhadap kinerja Presiden. Demokratisasi, dimakani pemerintah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. “Dari” rakyat telah terfasilitasi melalui hak politik setiap warga negara untuk menduduki jabatan-jabatan politik, seperti kesempatan mencalonkan diri sebagai Presiden. “Oleh” rakyat, juga telah terfasilitasi dengan baik melalui sarana pemilihan umum, rakyat memiliki suara untuk menentukan siapa yang akan menjabat menjadi penguasa dalam negeri demokrasi. Namun hakikat “untuk” rakyat inilah yang masih belum terfasilitasi dengan baik dan sempurna, skema “untuk” rakyat masih terus dievaluasi, agar ada pembuktian bahwa kinerja Presiden benar-benar untuk rakyat. Pembuktian inilah yang kemudian membutuhkan sarana pertanggung jawaban Presiden, untuk memastikan bahwa kinerja Presiden sudah sesuai dengan apa yang direncanakan, dan apa yang sudah dikerjakan. Namun dewasa ini laporan pertanggungjawaban Presiden merupakan tradisi yang tidak memiliki kepastian hukum. Secara subjektif, publik cenderung lebih percaya pada pertanggungjawaban Presiden melalui sidang tahunan mpr sehingga terlaksana sistem *checks and balances* antara keduanya. Metode penelitian yang digunakan

dalam karya tulis ilmiah ini adalah Yuridis Normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) serta pendekatan sejarah (*historical approach*). Keseluruhan bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut kemudian penulis inventarisasi, klasifikasi, serta analisis dengan menggunakan metode deskriptif analisis sehingga hasil akhirnya didapat solusi yang tepat untuk menyelesaikan problematika yang telah dikaji sebelumnya.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

“Demokrasi hanya berjalan kalau disertai rasa tanggung jawab. Tidak ada demokrasi tanpa tanggung jawab. dan, demokrasi yang melewati batasnya dan meluap menjadi anarki, akan menemui ajalnya dan digantikan sementara waktu oleh diktator.” -- Mohammad Hatta¹

Indonesia menduduki posisi sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia selain Amerika Serikat dan India.² Demokrasi di Indonesia mengalami dinamika dengan pola dan karakteristiknya sendiri mengikuti keadaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi yang dipandang sebagai hukum tertinggi tingkatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dimana memuat landasan dasar atas norma-norma fundamental karena hakikat konstitusi mengandung tujuan bernegara oleh para pendiri bangsa Indonesia. Sejatinya dalam UUD NRI Tahun 1945 tujuan bernegara yang dimaksud di atas termuat dalam Aline ke-4 Pembukaan UUD 1945, yaitu:

1 Reno Muhammad, *Save Indonesia!*, Mizan Publika, Jakarta, 2015, Hlm. 21

2 Michael Buehler, *Islam and Democracy in Indonesia Insight Turkey*, Insight Turkey, Vol. 11, No. 4, 2009, Hlm.51

*“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”*³

Tujuan pertama dan keempat bersifat eksternal yang mencakup tujuan eksternal pasif dan defensif, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; dan tujuan yang bersifat eksternal aktif, yaitu ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sedangkan tujuan yang bersifat internal adalah tujuan kedua dan ketiga. Pembentukan negara Republik Indonesia secara internal dimaksudkan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dua tujuan ini merupakan satu kesatuan tujuan yang tidak dapat dipisahkan.⁴

Mengulas tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia secara internal, yakni memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, perihal tersebut memiliki korelasi yang sangat tepat dengan pernyataan Sang Proklamator Bung Karno pada sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945 bahwa prinsip nomor empat yang diusulkannya yaitu prinsip kesejahteraan, prinsip tersebut merupakan terjemahan dari *“sociale rechtvaardigheid”* yang mana menjelaskan tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka.⁵ Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang secara jelas menentukan bahwa salah satu *staatsidee* Negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum.⁶ Kehadiran pembangunan perekonomian dan infrastruktur nasional di tengah pengaruh globalisasi merupakan urgensi yang dibutuhkan oleh setiap negara, dimana

3 Indonesia (1), *Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Aline ke-4 (empat).

4 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2016, hlm.10.

5 Bagir manan, *Peranan hukum dalam mewujudkan cita-cita keadilan sosial menurut UUD*, dalam *Majalah Varia Peradilan* No. 340, Maret 2014, hlm. 11.

6 Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises in The 20th Century: A Step Forwards or Backwards?*, Institute of Law and Economic Studies Faculty of Law University of Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 45

campur tangan negara dalam pembangunan nasional tidak merusak nilai keadilan dalam ekonomi kerakyatan itu sendiri karena telah terarah serta berkelanjutan, meskipun dalam pemerintahan pada kepemimpinan presiden yang berbeda.

Sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat⁷, negara berada pada suatu tataran nilai dan norma tertinggi. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara⁸ tersebut mengalihkan negara Indonesia dari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur menurut UUD NRI Tahun 1945⁹. Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional dari unsur keanggotaan MPR¹⁰.

Kedua, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai *supreme body* yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar¹¹. **Ketiga**, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'supremasi

7 Anna Triningsih, "Politik Hukum Kewenangan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012", Jurnal RechtsVinding, Vol. 4 No. 3, Desember 2015, hlm. 368.

8 Istilah MPR sebagai lembaga tertinggi negara merujuk pada penjelasan UUD 1945 sebelum naskah asli bahwa MPR merupakan pemegang kekuasaan negara karena merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).

9 Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

10 Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Bandingkan dengan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.

11 Indonesia (1), *Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, UUD NRI Tahun 1945, Pasal 3.

parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR kepada lembaga-lembaga di bawahnya. **Keempat**, dengan diadopsinya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.¹²

Oleh karena kondisi penyelenggaraan negara yang kian melenceng, maka dibutuhkan pengejawantahan yang jelas terkait laporan kinerja Presiden pada sidang MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 agar rakyat dapat menilai kinerja pemerintah dalam melakukan pembangunan sebagaimana penilaian yang dilakukan MPR kepada Laporan GBHN yang diungkapkan Presiden. Landasan sosiologis dalam perkembangannya adalah ketentuan yang belum mengatur secara jelas, sehingga menimbulkan banyak multitafsir di dalam pertanggungjawaban presiden, hal ini menjadi urgensi mengapa perlu diperjelas di dalam Amandemen Kelima Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perlu dibentuk aturan yang lebih jelas tentang pertanggungjawaban Presiden, agar tidak menimbulkan banyak penafsiran khususnya di masyarakat.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) hingga Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tingkat nasional hingga daerah seringkali tidak memiliki keselarasan dengan hasil kerja pemerintah sebagaimana yang dilaporkan oleh Presiden.¹³ Program pembangunan melalui visi misi presiden menjadi tidak efektif karena tidak terdapat sarana maupun dasar hukum untuk melaksanakan laporan pertanggungjawaban oleh presiden kepada rakyat dalam sidang tahunan MPR.¹⁴ Oleh karena kondisi penyelenggaraan negara yang kian melenceng, maka dibutuhkan pengejawantahan yang jelas terkait laporan kinerja Presiden pada sidang MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 agar

12 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan gagasan amandemen ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 233-234.

13 Admin, *Banyak RPJMN 2015-2019 belum terlaksana*, diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-rpjmn-2015-2019-belum-terlaksana>, diakses pada tanggal 10 Juni 2019, Pukul 21.00 WIB.

14 Sofia L. Rohi, *Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, POLITIKA, Vol. 4, No. 1, April 2013.

rakyat dapat menilai kinerja pemerintah dalam melakukan pembangunan sebagaimana penilaian yang dilakukan MPR kepada Laporan GBHN yang diungkapkan Presiden.

Laporan kinerja mengenai pembangunan nasional dalam 1 (satu) periode kepemimpinan Presiden merupakan urgensi pembangunan negara yang berkelanjutan, dimana menjadi salah satu cara pertanggungjawaban kepada rakyat atas hasil kinerja Presiden maupun lembaga pemerintahannya terhadap adanya perencanaan pembangunan nasional secara berkelanjutan dan terawasi layaknya pada masa Garis-garis Besar Haluan Negara. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Dimiyati Hartono bahwa sistem presidensial di Indonesia saat ini bertitik tekan kepada Pemilihan Umum secara langsung oleh Rakyat maka pertanggungjawaban Presiden terhadap Garis-garis Besar Haluan Negara selayaknya tetap diberikan kepada rakyat, namun kewenangan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara serta mengevaluasi dan mengawasi keberlanjutan setiap perencanaan pembangunan nasional dari pemerintahan lama ke pemerintahan baru selayaknya diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat agar tercipta *Checks and Balances* terhadap setiap perencanaan pembangunan nasional.¹⁵

Pasca dihapusnya GBHN, Keberadaan laporan pertanggungjawaban atas kinerja pemerintahan oleh Presiden (selaku kepala pemerintahan) dalam Sidang Tahunan MPR merupakan agenda yang situasional dan tidak pasti bagi Presiden untuk melaporkan pertanggungjawabannya kepada rakyat. Pada masa jabatan Presiden Megawati Soekarnoputri tidak pernah sama sekali memeberikan laporannya kepada rakyat melalui sidang MPR. Sedangkan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui Sidang Tahunan MPR pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak dilaksanakan, bahkan hingga masa akhir jabatan kepemimpinannya pada tahun 2014 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak memberikan laporan pertanggungjawaban, kecuali laporan berupa arsip nasional

15 Dimiyati Hartono dari F-PDIP dalam *Naskah Komprehensif buku 3 Jilid 1*, Hlm 477

yang digelar di Ruang Garuda.¹⁶

Berbeda pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo, laporan pertanggungjawaban pemerintahan merupakan kebiasaan yang tidak tertulis dalam sidang tahunan MPR sebagai sarana pertanggungjawaban kepada rakyat serta pelaksanaan prinsip *checks and balances system* antar lembaga di Indonesia.¹⁷ Laporan pada sidang tahunan tersebut telah menjadi kebiasaan yang diterima oleh setiap Presiden yang menjabat, sehingga dapat dikategorikan sebagai sumber hukum meskipun tidak tertulis.¹⁸ Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat.¹⁹

Seiring dengan landasan sosiologis dalam perkembangan rencana pembangunan nasional yang berkelanjutan yang belum mengatur secara jelas sehingga menimbulkan banyak multitafsir di dalam pertanggungjawaban presiden. Hal ini menjadi urgensi mengapa perlu diperjelas di dalam Amandemen Kelima Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka dari itu, penulis tertarik untuk menggagas sebuah ide guna memberikan landasan hukum terkait laporan pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat melalui sidang tahunan MPR melalui “Laporan Pertanggungjawaban Presiden terhadap Rakyat melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

16 Admin, *MPR Wajib Minta Laporan Pertanggung-jawaban Presiden SBY*, diakses dari <https://www.kompasiana.com/musniumar/54f465397455137f2b6c8b04/mpr-wajib-minta-laporan-pertanggungjawaban-presiden-sby>, diakses pada tanggal 10 Juni 2019.

17 Admin, *Pidato Lengkap Presiden Jokowi di Sidang MPR 2018*, diakses dari <https://www.idntimes.com/news/indonesia/uni-lubis/pidato-lengkap-presiden-jokowi-di-sidang-mpr>, diakses pada tanggal 10 Juni 2019.

18 Firman Fready Busroh, *Teknik Perundang-undangan (Suatu Pengantar)*, Cintya Press, Jakarta, 2016, hlm. 21.

19 Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 32.

B. **Rumusan Masalah**

Dari paparan latar belakang diatas, penulis menarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan dasar hukum pertanggungjawaban Presiden di masa orde lama, orde baru, dan era reformasi?
2. Bagaimana desain laporan pertanggungjawaban Presiden terhadap Rakyat melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ideal guna rencana pembangunan nasional yang berkelanjutan?

C. **Tujuan**

Adapun tujuan dari dibuatnya karya tulis ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa praktik pertanggungjawaban Presiden di masa orde lama, orde baru, dan era reformasi.
2. Untuk mengetahui konsep pengaturan laporan pertanggungjawaban Presiden terhadap Rakyat melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ideal guna rencana pembangunan nasional yang berkelanjutan.

D. **Manfaat**

Adapun beberapa manfaat dari karya tulis ini, meliputi :

1. Manfaat Teoritis

Hasil karya tulis ini diharapkan dapat digunakan untuk merumuskan penelitian maupun kajian lebih lanjut mengenai urgensi problematika dan solusi atas penerapan laporan pertanggungjawaban Presiden terhadap Rakyat melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ideal guna rencana pembangunan nasional yang berkelanjutan.

2. Manfaat Aplikatif

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan dalam menentukan pengaturan penerapan laporan pertanggungjawaban Presiden terhadap Rakyat melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ideal guna rencana pembangunan nasional yang berkelanjutan. Kedepannya bila ketentuan tersebut dimasukkan dalam amandemen kelima dapat memberi keuntungan bagi masyarakat dalam menilai kinerja Presiden yang menjabat.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Laporan Pertanggung Jawaban Presiden

Pada era reformasi yang menjadi target utama hadirnya pertanggungjawaban adalah Presiden. Dimana kekuasaan Presiden mengandung 3 (tiga) pertanggungjawaban, yaitu pertanggungjawaban moral, pertanggungjawaban politis, dan pertanggungjawaban hukum. Sebagai wujud dorongan perubahan konstitusi, reformasi kemudian melahirkan pengaruh sistem presidensial dalam pertanggungjawaban pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999 yang menegaskan pembatasan kekuasaan eksekutif yang dalam hal ini Presiden tidak lagi memiliki pertanggungjawaban politik terhadap legislatif yang dalam hal ini DPR. Melalui Perubahan Pertama inilah, UUD 1945 telah memberikan pola pertanggungjawaban lembaga kekuasaan dengan memberikan kewenangan lebih kepada DPR. Namun pada kenyataannya Indonesia juga menganut pertanggungjawaban kepada legislatif, yakni diaturnya Presiden bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bahkan hingga kini, secara tidak langsung pertanggungjawaban Presiden yang mengarah kepada *impeachment* masih terletak pada keputusan legislatif.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memang tidak menjelaskan secara eksplisit mengenai mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Untuk mengatur hal itu kemudian diatur dalam Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, misalnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1988 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.

Catatan sejarah ketatanegaraan Indonesia, mekanisme sidang untuk meminta pertanggungjawaban presiden atas dasar memorandum Dewan Perwakilan Rakyat, belum pernah dilaksanakan dan baru muncul pertanggungjawaban Presiden pertama kali terjadi pada tahun 22 Juni 1966. Pelaksanaan sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai bentuk pertanggungjawaban presiden memiliki 2 (dua) sistem, yaitu Sidang Tahunan yang kemudian dilanjutkan Sidang Istimewa. Pelaksanaan sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan bentuk pertanggungjawaban lembaga negara terhadap rakyat melalui penyampaian laporan kinerja lembaga yang dibacakan oleh presiden sebagai kepala negara. Penyampaian laporan kinerja merupakan mandat sebagai lembaga negara diberikan oleh konstitusi sehingga harus dilaporkan kepada rakyat. Sehingga muncul kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara. Melalui kepercayaan masyarakat tersebutnya merupakan bentuk kedaulatan rakyat.²⁰

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan pertanggungjawaban tersirat ke dalam beberapa pasal. Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Berdasarkan Pasal 3 UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis Besar Haluan Negara. Konsekuensi yang timbul dari pelaksanaan kedua pasal berdasarkan penjelasan UUD 1945 tersebut adalah pelaksanaannya yang diserahkan kepada presiden dimana presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 2 ayat (2) UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Dalam kebiasaan ketatanegaraan yang terjadi selama ini di Indonesia adalah bahwa adanya penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden dilakukan di akhir

20 Akbar Nugroho, Sidang Tahunan MPR Bentuk Pertanggungjawaban Pada Rakyat, , diakses dari

<https://www.antaraneews.com/berita/646943/sidang-tahunan-mpr-bentuk-pertanggungjawaban-padarakyat>, diakses pada tanggal 22 Juni 2019.

masa jabatannya setelah lima tahun masa jabatannya. Artinya, bahwa MPR tidak mempunyai pilihan lain ketika menerima laporan pertanggungjawaban tersebut dengan dua pilihan, yaitu menerima atau menolak dan dengan konsekuensi Presiden telah berakhir masa jabatannya selama lima tahun.

Dalam konteks pemberdayaan tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, sebenarnya dapat mengadakan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menilai tugas dan wewenang yang diberikan Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada presiden. Penilaian tugas dan wewenang tersebut tidak harus sekali dalam lima tahun berdasarkan: (a) laporan dari Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan/atau (b) kesepakatan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengadakan sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat misalnya setahun sekali untuk memanggil Presiden. Bila hal ini terjadi ada kemungkinan yuridis dan politis bahwa Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya sebagai Presiden karena melanggar haluan negara, seperti kasus Presiden Soekarno.

Akan tetapi apabila dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada presiden pada masa akhir jabatannya, maka secara yuridis tidak mempunyai konsekuensi. Berbeda bila dilihat dari aspek politik bahwa diterima atau ditolaknya laporan pertanggungjawaban Presiden akan berpengaruh terhadap pencalonan presiden, misalnya. Adalah tidak etis jika ia mencalonkan diri lagi untuk menjadi presiden ketika laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, seperti penolakan terhadap laporan pertanggungjawaban Presiden Habibie pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan 1999.

Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki wewenang dalam memilih presiden yang termaktub dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945. Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki limitasi pada pelantikan presiden dan wakil presiden saja dan memiliki wewenang dalam hal memberhentikan presiden dan wakil presiden dari masa jabatannya apabila memenuhi syarat pemberhentian yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Konotasi pemberhentian presiden dan wakil presiden ini bukanlah mengejawantahkan bahwa segala prosedur pemberhentian presiden dan wakil presiden berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat secara absolut. Namun sebelumnya telah mendapatkan usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Daoat diartikan bahwa ketika Dewan Perwakilan Rakyat tidak mengajukan pemberhentian presiden dan wakil presiden maka Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki wewenang memberhentikan presiden dan wakil presiden.

Dalam hal keputusan terhadap laporan pertanggungjawaban sendiri masih tetap diberlakukan sidang sedikitnya sekali dalam periode lima tahun. Artinya, laporan pertanggungjawaban apabila dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada presiden pada masa akhir jabatannya, maka secara yuridis tidak mempunyai konsekuensi kepada jabatan presiden dan wakil presiden di masa itu. Secara politis, kedaulatan rakyat hanya dilakukan setengah hati karena dengan pelaksanaan laporan pertanggungjawaban di akhir periode tidak memiliki dampak signifikan terhadap partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Meskipun pada akhirnya, laporan pertanggungjawaban ini akan diputuskan oleh suara terbanyak di Majelis Permusyawaratan Rakyat namun hal tersebut sama sekali bukanlah menjadi tolak ukur adanya ketersediaan partisipasi rakyat.

Presiden sebagai pemegang seluruh kekuasaan pemerintahan.²¹ Kekuasaan dan kedudukan inilah sebagai salah satu kewenangan Presiden adalah mengangkat dan menetapkan

21 Wirjono Prodjodikoro dalam Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Sebelum Perubahan UUD NRI TAHUN 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm 77.

pejabat tinggi negara, seperti mengangkat menteri-menteri. Setelah amandemen, telah diatur secara jelas ketentuan mengenai menteri-menteri dalam Bab V Pasal 17 UUD 1945. Pasal 17 ayat (1) menegaskan bahwa kedudukan menteri adalah sebagai pembantu Presiden. Para menteri ini bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat karena statusnya sebagai pembantu presiden. Disinilah terlihat bahwa UUD 1945 menganut sistem presidensial, karena kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan tetap berada di tangan Presiden. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD Tahun 1945. Presidenlah yang memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara karena kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedudukan menteri-menteri tidak tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat tetapi bergantung pada Presiden. Meskipun Pasal 17 ayat (3) menyatakan bahwa menteri-menteri memimpin Departemen Pemerintahan, tetapi dalam prakteknya terdapat beberapa menteri yang tidak memimpin Departemen Pemerintahan, seperti Menteri Sekretaris Negara dan Menteri Koordinator. Penempatan menteri-menteri kembali sebagai hak prerogatif Presiden sesuai dengan kebutuhan. Presiden memiliki hak absolut dalam hal penentuan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh menteri-menteri. Hal ini juga akan membawa dampak negatif ketika menteri-menteri tidak mampu membawa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan menjadi progresif. Menteri-menteri juga sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan memiliki unsur pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan tersebut. Sehingga segala kekuasaan pemerintahan yang dimandatariskan kepada menteri-menteri perlu memiliki tempat pertanggungjawaban.

BAB III METODE PENULISAN

A. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif atau disebut juga penelitian hukum doktrinal²², yaitu peneliti menelaah bahan hukum sekunder²³ kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian yang mengkonsepkan hukum sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan²⁴ yang berkaitan dengan negara demokrasi khususnya terkait pertanggungjawaban presiden kepada rakyat atas konsekuensi dari adanya pemilihan umum.
2. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yaitu dengan menelaah dan memahami konsep-konsep²⁵ pertanggungjawaban Presiden yang ideal dalam sistem demokrasi di Indonesia.
3. Pendekatan sejarah (*historical approach*), yaitu dengan menelaah rekontruksi bukti-bukti yang mendukung fakta²⁶ tentang pertanggungjawaban Presiden dalam GBHN maupun RPJPN.

22 Sukismo B., *Karakter Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis*, Penerbit PUSKUMBANGSI LEPPA UGM, Yogyakarta, tanpa tahun, Hlm.8.

23 Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia, Jakarta, tahun 1988, Hlm.10.

24 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, tahun 2007, Hlm.96.

25 Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia, Malang, tahun 2007, Hlm.391.

26 Husaini Usman dan Purnama Setiadi Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, Cetakan keempat, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hlm.29.

B. Jenis Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) UUD 1945 sebelum amandemen;
- 3) Ketetapan MPR Nomor : IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- 4) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk ke mana peneliti akan mengarah. Dalam penelitian selain menggunakan kajian juga menggunakan bahan yang bersumber dari bahan hukum sekunder adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis meliputi:

- a). Buku-buku terkait dengan ekonomi, hukum dan politik;
- b). Skripsi;
- c). Jurnal;
- d). E-Book;
- e). Internet.

C. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Penelusuran bahan hukum primer, sekunder serta tersier dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka dan studi dokumentasi serta dari internet, dengan cara mengumpulkan dan menelaah semua peraturan perundang-undangan, buku, serta artikel yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji. Selanjutnya untuk peraturan perundang-undangan akan diambil kaidah hukumnya masing-masing isi pasal yang terkait dengan permasalahan.

Untuk bahan hukum yang berupa buku dan artikel akan diambil teori maupun pernyataan terkait dan akhirnya semua data tersebut akan disusun secara sistematis agar memudahkan proses analitis. Selain itu, penelusuran bahan hukum ini didapatkan atau diperoleh dari Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Malang, dan studi pustaka koleksi pribadi peneliti.

D. Teknik Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis

dengan menggunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk menguraikan berbagai permasalahan hukum yang ada, sehingga didapatkan solusi yang tepat, guna memberikan solusi permasalahan dalam pelaksanaan pertanggungjawaban oleh Presiden kepada Rakyat melalui Sidang MPR guna menegakkan negara demokratis yang memiliki kepastian hukum. Metode deskriptif, yaitu suatu metode yang digunakan untuk mempelajari permasalahan yang ada dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat sehari-hari serta situasi-situasi tertentu.²⁷

Tujuan dari penulisan deskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat, serta hubungan yang antar fenomena yang teliti untuk mendapatkan suatu pemecahan. Setelah proses analisis, dilakukan proses sintesis dengan menarik dan menghubungkan rumusan masalah, tujuan penulisan serta pembahasan yang dilakukan. Berikutnya ditarik simpulan yang bersifat umum kemudian direkomendasikan beberapa hal sebagai upaya transfer gagasan.

²⁷ Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, Hlm. 35.

BAB IV PEMBAHASAN

A. **Praktik Pertanggungjawaban Presiden di Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi**

Sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial sebagaimana tercermin dalam Pasal 4 dan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 (naskah asli sebelum amandemen). Kecenderungan umum dalam menganalisis sistem pemerintahan presidensial adalah memperhadapkan posisi Presiden dengan parlemen atau lembaga legislatif, karena di dalam sistem ini kekuasaan kepresidenan tidak bergantung pada dukungan politik lembaga legislatif.²⁸ Menurut Mahfud MD, sistem pemerintahan presidensial memiliki beberapa ciri-ciri yaitu: (1) Kepala Negara juga menjadi Kepala Pemerintahan; (2) Pemerintah atau Presiden tidak bertanggungjawab pada parlemen; (3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden; (4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.²⁹ Namun pada praktiknya Negara Indonesia memberikan kewenangan pertanggungjawaban tersebut kepada parlemen atau lembaga legislatif guna menyelaraskan haluan negara pada setiap pemerintahan yang mana memiliki kepala pemerintahan yang berbeda.

Pertanggungjawaban Presiden dalam Penjelasan Naskah Asli UUD 1945 dan Ketetapan MPR memberikan 3 (tiga) ketentuan, yaitu (a) dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tanggung jawab ada ditangan Presiden (*consentration of power and responsibility upon the president*); (b) Majelis memegang kekuasaan Negara tertinggi, sedang presiden harus menjalankan haluan negara menurut GBHN yang ditetapkan oleh Majelis; (c) Presiden diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Dapat disimpulkan

28 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 38-39.

29 Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 74. 216

bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh negara Indonesia berdasarkan naskah asli UUD 1945 sebelum amandemen mengenal 2 (dua) mekanisme pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban menteri kepada Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 yang mencerminkan sistem presidensial. Kedua, pertanggungjawaban Presiden kepada MPR bersifat sifat lembaga perwakilan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUD 1945.

Pertanggungjawaban Presiden dilaksanakan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban yang disampaikan dihadapan Sidang Umum MPR atau Sidang Istimewa MPR yang dilaksanakan untuk kepentingan tersebut. Ketentuan diatas memberikan opsi kepada MPR agar dapat menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban Presiden. Kewenangan menolak laporan pertanggungjawaban Presiden oleh MPR mempunyai dua pilihan yaitu memberhentikan Presiden atau memerintahkan presiden untuk menyempurnakan pertanggungjawabannya. Keputusan memberhentikan presiden dari jabatannya tidak bermakna hukum apabila saat itu masa jabatan presiden telah berakhir. Di lain sisi, bilamana MPR memerintahkan Presiden melengkapai atau menyempurkan laporan pertanggungjawaban berarti secara *de facto* MPR memperpanjang masa jabatan Presiden yang sudah semestinya berhenti karena masa jabatan telah berakhir.

Ketentuan UUD 1945 tidak mengatur secara terperinci terkait dengan pertanggungjawaban Presiden pada masa Orde Lama hingga pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya. Penjelasan Umum angka VII alinea ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa 'Jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden'. Dalam Penjelasan Umum Naskah Asli UUD 1945 tersebut tidak mengatur ketentuan yang mengatur dalam hal apa Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya,

kemungkinan karena saat itu Presiden Soekarno 'diangkat sebagai Prersiden seumur hidup' yang menyebabkan tidak adanya pengaturan tentang penghentian Presiden dalam masa jabatannya.

Sistem pemerintahan di masa Orde Lama menunjukkan ciri sistem pemerintahan Presidensial dengan kekuasaan yang berada di tangan eksekutif dan diteruskannya sistem pengangkatan dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat.³⁰ Hal ini menyebabkan kekuasaan Presiden sangat kuat. Namun, apabila dilihat dari sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, ciri-ciri sistem parlementer justru terlihat di dalamnya, yaitu:³¹ Pertama, Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Anggota MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan. Kedua, Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR dan sewaktu-waktu MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden, sesuai dengan ketentuan mengenai sistem pemerintahan negara yang diatur dalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden yang terpilih dan diangkat oleh MPR itu tidak "*neben*" atau berkedudukan setara dengan MPR, tetapi "*undergeordnet*" atau tunduk kepada majelis karena dipilih dan diangkat oleh MPR, maka Presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR. Ketiga, Setiap undang-undang yang dibentuk harus mendapat persetujuan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (2), Pasal 22, dan Pasal 23 UUD 1945. Hal ini juga dijelaskan di dalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR. Keempat, Sistem Pemerintahan Presidensial Masa Transisi dari UUD 1945 ke UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

30 Mochtar Pabotinggi dalam Syamsudin Haris dan Riza Sih Budi, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Gramedia, Jakarta, 1995, hal. xii-xiii.

31 John Pieres, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, hlm. 109.

Nawaksara merupakan pidato laporan pertanggungjawaban Presiden Soekarno selaku mandataris MPRS sebagai "*Progress report sementara*" terkait peristiwa G.30S/PKI. Menanggapi Nawaksara, MPRS menilai Nawaksara kurang memenuhi harapan rakyat sehingga MPRS mengeluarkan Keputusan No. 5/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966 yang pada intinya meminta kepada Presiden supaya melengkapi laporan pertanggungjawaban kepada MPRS khususnya mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G.30S/PKI beserta epilognya dan kemunduran ekonomi serta akhlak. Menanggapi hal tersebut, Presiden Sukarno mengeluarkan surat No. 01/Pres/1967 sebagai Pelengkap Pidato Nawaksara. Rapat Pimpinan MPRS yang berturut-turut dilaksanakan tanggal 20 Januari dan 21 Januari 1967, pada intinya Presiden alpa memenuhi ketentuan-ketentuan konstitusional yaitu mengingkari keharusan bertanggung jawab kepada MPRS dan hanya menyatakan semata-mata bertanggung jawab mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara saja. Hal ini bertentangan dengan: a. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, jo Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, jo Pasal 9 UUD 1945; b. Pasal 1 Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 yang berbunyi "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum terbentuk maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berkedudukan dan berfungsi seperti Majelis Permusyawaratan yang dimaksud dalam UUD 1945; c. Ketetapan MPRS No. XVI/MPRS/1966 Nomor 3 yang berbunyi "Mandataris MPRS berkewajiban memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan putusan-putusan MPRS; d. Keputusan MPRS No. 1/MPRS/1966, Pasal 1 yang berbunyi "Sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih oleh rakyat, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berfungsi antara lain: (1) melaksanakan tugas dan wewenang MPR sesuai UUD 1945, (2) menerima, menanggapi serta menilai laporan pertanggungjawaban Mandataris mengenai pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS.³² Pada tanggal 20 Februari 1967 Presiden Soekarno mengumumkan Penyerahan kekuasaan kepada Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966

32 Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 110-111

yaitu Letnan jenderal Soeharto. Walaupun telah terjadi penyerahan kekuasaan kepada Jendral Soeharto, MPRS tetap melangsungkan Sidang Istimewa guna menanggapi.³³ Dalam Sidang Istimewa tersebut MPRS mengeluarkan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

Periode tahun 1969-1998 yaitu pada masa rezim Orde Baru berkuasa, keberadaan UUD 1945 tidak pernah tersentuh untuk dilakukan adanya perubahan atau amandemen. UUD 1945 seperti kitab suci yang tabu untuk diubah. Ada kultus yang begitu berlebihan terhadap UUD 1945 pada masa Orde Baru. Kemudian gelombang itu datang, gelombang reformasi 1998 menjatuhkan rezim Orde Baru yang berkuasa hampir 32 tahun. Reformasi yang menuntut perubahan di segala lini akhirnya sampai kepada desakan untuk mengamandemen UUD 1945 yang sekian lama tidak pernah mengalami perubahan. Dengan kata lain, keberadaan laporan pertanggungjawaban Presiden dalam UUD 1945 tidak berubah sejak berganti dari Orde Lama ke Orde Baru. Masa Orde Baru mulai terdapat ketetapan MPR yang mengatur tentang pemberhentian Presiden sebelum habis masa jabatannya, yaitu Tap MPR No. VI/MPR/1973 jo Tap MPR No. III/MPR/1978.

Pasca MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 terbentuk dan mengadakan Sidang Umum pada bulan Maret 1973, maka dihasilkan sebelas Ketetapan MPR. Salah satu ketetapan yang dikeluarkan tersebut diatur mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis. Ketetapan tersebut adalah Ketetapan No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Pada Sidang Umum MPR Tahun 1978 dikeluarkan Ketetapan yang sama dengan Ketetapan No. VI/MPR/1973, dengan sedikit perubahan pada isinya, yaitu Ketetapan No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/ atau Antar Lembaga Tinggi Negara. Pasal 5 Ketetapan No. III/MPR/1978 yang redaksinya sama dengan Pasal 5 Ketetapan

33 *Ibid.*, hlm. 96-98

MPR No. VI/MPR/1973, menyatakan: (1) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis. (2) Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis.

Di akhir 1997 krisis multidimensi melanda Indonesia, memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Presiden Republik Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998. Kedudukan Presiden kemudian digantikan oleh wakilnya yaitu BJ. Habibie. Dimana hal tersebut menjadi tonggak sejarah era reformasi Indonesia sekaligus mengakhiri masa era Orde Baru pada rezim Soeharto. Peristiwa reformasi yang terjadi di Negara Republik Indonesia merupakan awal baik bagi bangsa Indonesia untuk mengatasi berbagai kemerosotan hasil peninggalan Orde Baru dan turut serta membawa pembaharuan dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Pembaharuan ini yang kemudian berimbas terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai *staatsfundamentalnorm*.³⁴ Oleh karena itu tuntutan akan melakukan amandemen UUD 1945 menjadi salah satu agenda terbesar dalam reformasi. Pasca reformasi, adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 tidak berimbas pada Kekuasaan Presiden yang mana kala itu masih tetap kuat, namun BJ. Habibie tidak bertahan lama sebagai Presiden ditandai dengan ditolaknya laporan pertanggungjawaban yang diucapkan pada rapat paripurna MPR tanggal 14 oktober 1999. Hal ini dipengaruhi oleh langkah politis Habibie mengenai timor timur yang berakibat lepasnya provisi tersebut dari Indonesia.³⁵ Hasil pemilu 1999 menggantikan BJ Habibie dengan Abdurrahman Wahid.

34 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 99.

35 Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 118-119.

Presiden Abdurrahman Wahid merupakan salah satu Presiden yang jarang hadir dalam Sidang MPR sebagaimana yang terjadi pada Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden Tanggal 23 Juli 2001, bahkan Presiden Abdurrahman Wahid tidak hadir pada laporan pertanggungjawaban dan penolakan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR hingga dikeluarkannya maklumat oleh Presiden. Akhirnya pada tanggal 23 Juli 2001, MPR mengeluarkan Ketetapan No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid yang isinya memberhentikan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia. Ketetapan MPR RI yang memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dengan alasan yang dijadikan pertimbangan yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Presiden.

Pada masa kepemimpinan Megawati terjadi amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945. Dalam amandemen tersebut menghapuskan ketentuan terkait haluan negara berupa GBHN, sehingga haluan negara menjadi tidak jelas, terarah, dan tidak memiliki keberlanjutan dari Presiden sebelumnya kepada Presiden selanjutnya. Dengan kata lain, Presiden Megawati tidak memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui Sidang MPR. Hilangnya haluan negara menjadi urgensi dibutuhkannya kembali, maka sebagai ganti daripada itu dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Dokumen ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dokumen ini yang menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (20 Oktober 2004 hingga 20 Oktober 2014) merupakan terjadi perkembangan demokrasi politik Indonesia, dimana pemerintahan pertama kali dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis. Sejalan dengan hal tersebut, Indonesia pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah memiliki haluan negara berupa RPJPN, RPJMN, serta RKPN. Namun demikian, praktik positif bagi perkembangan demokrasi politik Indonesia serta adanya haluan negara tersebut tetap masih bukan merupakan tanda yang positif bagi perbaikan Indonesia kedepan. Hal tersebut dibuktikan dengan tidak adanya laporan pertanggungjawaban yang disampaikan secara langsung kepada negara dan rakyat melalui Sidang MPR, meskipun demikian Susilo Bambang Yudhoyono memberikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk arsip nasional yang digelar di Ruang Garuda pada masa akhir jabatannya.³⁶ Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono berakhir dan digantikan oleh Presiden Joko Widodo melalui Pemilihan Umum.

Pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo (20 Oktober 2014 hingga saat ini), setiap tahun (yaitu tahun 2015, 2016, 2017, 2018) laporan pertanggungjawaban presiden kepada rakyat selalu disampaikan oleh Presiden Joko Widodo melalui agenda Sidang Tahunan MPR. Agenda tersebut dimanfaatkan oleh Presiden Joko Widodo untuk melaporkan kepada masyarakat atas janji-janji di masa kampanye yang biasa disebut dengan visi misi Presiden dan Wakil Presiden, dimana hal tersebut tersebut dituangkan dalam RPJMN. Laporan pertanggungjawaban Presiden di masa ini tidak bergantung pada penilaian MPR, karena Presiden langsung bertanggungjawab kepada rakyat sehingga rakyat dapat menentukan hasil kinerja pemerintahan di masa Presiden menjabat. Secara ringkas laporan pertanggungjawaban Presiden pasca reformasi dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

36 Ya'cob Billiocta, *SBY bikin LPJ agar mudah diingat bangsa Indonesia*, diakses dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/sby-bikin-lpj-agar-mudah-diingat-bangsa-indonesia.html>, diakses pada tanggal 30 Juni 2019.

No.	Masa Presiden	Tahun	Jumlah pertanggungjawaban Presiden	Keterangan
1.	B.J. Habibie	1998 –1999	1 (satu) kali pada masa akhir jabatan.	Pertanggungjawaban kepada MPR atas GBHN.
2.	Abdurrahman Wahid	1999 - 2001	Tidak pernah	Melanggar ketentuan GBHN.
3.	Megawati Soekarnoputri	2001 -2004	Tidak pernah	Ketentuan GBHN dihapus.
4.	Susilo Bambang Yudhoyono	2004 – 2014	1 (satu) kali pada masa akhir jabatan dalam bentuk arsip.	Pada masa ini belum jelas ketentuannya sehingga Presiden hanya memberikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk arsip nasional.
5.	Joko Widodo	2014 – saat ini	4 (empat) kali hingga saat ini selama masa jabatannya.	Memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui pidato pada Sidang Tahunan MPR.

Laporan pertanggungjawaban Presiden pada sidang MPR sejatinya berfungsi sebagai sarana pertanggungjawaban kepada rakyat serta pelaksanaan prinsip *check and balances system* oleh MPR³⁷. Adanya laporan pertanggungjawaban tersebut tidak menjadi permasalahan ketatanegaraan karena laporan pertanggungjawaban bukan merupakan keharusan namun hanya tradisi bernegara. Keberadaan laporan presiden tersebut tidak memiliki dasar hukum yang jelas, terkait isi maupun berapa kali sedikitnya Presiden menyusun laporan atas kinerjanya kepada rakyat dalam sidang MPR. Lebih jauh lagi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) hingga Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tingkat nasional hingga daerah seringkali tidak memiliki keselarasan dengan hasil kerja pemerintah sebagaimana yang dilaporkan oleh Presiden.³⁸ Maka dari itu diperlukan suatu

37 Admin, *Pidato Lengkap Presiden Jokowi di Sidang MPR 2018*, diakses dari <https://www.idntimes.com/news/indonesia/uni-lubis/pidato-lengkap-presiden-jokowi-di-sidang-mpr>, diakses pada tanggal 15 Juni 2019.

38 Admin, *Banyak RPJMN 2015-2019 belum terlaksana*, diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-rpjmn-2015-2019-belum-terlaksana>, diakses pada tanggal 15

hukum yang mengikat dalam memberikan kepastian dari seluruh aturan hukum pada setiap ketentuan bernegara sehingga tradisi bernegara yang memiliki fungsi sebagai sarana rakyat mengetahui perkembangan pemerintahan serta keberlanjutan suatu program dapat dijalankan sebagaimana mestinya.

Pertanggung jawaban Presiden kepada rakyat merupakan sarana yang penting sebab Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebutan pertanggungjawaban politik itu cenderung abstrak, karena satu-satunya yang kongkrit dari pertanggungjawaban politik itu adalah daur pemilu lima tahunan, selebihnya itu abstrak atau disalurkan melalui wakil rakyat. Dan ketika pertanggungjawaban politik disalurkan lewat wakil rakyat, maka akan terjadi penyempitan, pembelokan, manipulasi dan penunggangan. Terdapat kemungkinan bahwa perwakilan rakyat atas nama rakyat tidak menjalankan atas nama pertanggungjawaban politik presiden. Sesuatu dalam konteks yang dapat dilakukan melalui proses penyusunan anggaran, legislasi maupun pengawasan melalui *interest* partai bisa atau melalui yang lain seperti pos menteri, *resuffle* kabinet bahkan sampai pengisian pejabat BUMN. Memang menjadi *absurd* istilah pertanggungjawaban politik kecuali lima tahunan. Maka pengaturan dalam amandemen kelima terkait Laporan pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat melalui Sidang Tahunan MPR perlu diatur lebih lanjut supaya memberikan kepastian hukum.

B. Desain Laporan Pertanggungjawaban Presiden Terhadap Rakyat Berkelanjutan

1. Politik Hukum Pertanggung Jawaban Presiden

Kedudukan MPR sebelum amandemen, secara yuridis kedudukan dan kewenangan serta kekuasaan MPR sangatlah besar, namun dalam praktik ketatanegaraan saat itu, MPR sangat tergantung pada presiden yang berkuasa saat itu, baik Soekarno maupun Soeharto. Hal ini terjadi karena presiden ikut mengatur dan menentukan siapa orang yang dapat menjadi anggota MPR

melalui mekanisme *screening* atau penelitian khusus (*litsus*) dan pengangkatan yang sudah tentu dilakukan untuk memperkuat dan mempertahankan kekuasaan. Akibatnya kekuasaan MPR yang sangat besar tersebut diarahkan untuk kepentingan dan kelanggengan kekuasaan presiden. Dengan cara demikian baik presiden Soekarno maupun presiden Soeharto dapat berkuasa dalam jangka waktu panjang karena tidak hanya mendapat dukungan dari MPR tetapi bahkan keduanya yang sesungguhnya mengatur dan mengendalikan MPR. Peranan MPR sangat penting bagi seorang presiden karena menurut UUD NRI 1945 sebelum perubahan MPR merupakan lembaga negara yang diberi kewenangan konstitusional untuk memilih presiden (dan wakil presiden) sehingga siapapun yang ingin berkuasa ia harus “menguasai” MPR.³⁹ Salah satu sorotan besar dalam membahas reformasi MPR adalah bahwa MPR memonopoli kekuasaan negara karena kedudukannya sebagai pelaksana kedaulatan sepenuhnya.⁴⁰

Atas hal tersebut perlu dilakukan reformasi kelembagaan, khususnya terkait dengan upaya untuk mengganti kedudukan MPR sebagai pelaksana kedaulatan. Dalam perkembangan pembahasan di PAH III/I BPR MPR, untuk mengubah pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menguat komitmen agar konstitusi menganut paham konstitusionalisme yang saat itu telah menjadi isu global . berbicara mengenai konstitusionalisme tidak bisa dilepaskan dari konstitusi atau undang-undang dasar sehingga pembahasan di PAH III/I BP MPR mengerut pada kesepakatan untuk memasukan kata Undang-Undang Dasar sebagai pengganti kata MPR dalam pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 tersebut. Akhirnya disepakati rumusan baru “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”⁴¹.

Demokrasi membutuhkan sarana yang partisipatif agar terawat menuju demokrasi substansial. MPR sebagai sarana perwakilan, dihimpun oleh perwakilan politik (partai politik)

39 Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 88

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*, hlm 89

dan daerah (DPD). Sebagai perwakilan politik, Kennet Wollack dan Ivan Doherty mendudukan “*Democracy needs strong and sustainable political parties with the capacity to represent citizens and provide policy choices that demonstrate their ability to govern for the public good.*”⁴² Sedangkan perwakilan daerah, adalah untuk menyerap aspirasi non-partai untuk membela kepentingan daerah-nya di tingkat nasional. Salah satu penyebab terjadinya perubahan politik dan kemerosotan dukungan, menurut Jennifer Lees-Marshment disebabkan menurunnya partisipasi dalam politik.

Dalam pendekatan sistem presidensil, Karena sama-sama mendapatkan mandat langsung dari rakyat seperti yang dikatakan Juan J. Linz tersebut, sistem pemerintahan presidensial sering terjebak dalam ketegangan antara presiden dengan lembaga legislatif.⁴³ Namun keadaan saat ini berbeda, karena ketegangan antara Presiden dan legislatif sudah teratasi dengan kehadiran sistem Presidential Threshold. Yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan konstitusional, dalam beberapa putusan berikut:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017

Dari sekian putusan tersebut, MK juga berpendapat bahwa adanya sistem Presidential Threshold, adalah dalam rangka menegakkan dan memperkokoh sistem presidensi. Hal ini adalah upaya agar Presiden tidak terilit oleh konflik kepentingan, dan agar mendapat dukungan di legislatif. Saat ini gelombang sistem presidensil, sudah ada pada gelombang keempat, yakni penguatan paradigma *good governance*

42 Kennet Wollack dan Ivan Doherty, Preface untuk Tulisan Kenneth Janda, “*Political Parties and Democracy in theoretical and Practical Perspectives, Adopting Party Law*”, hlm. 1, diakses dari www.eods.eu/library/NDI.Political Parties and Democracy in The theoretical and Practical Perspectives.pdf, 25 Juni 2019.

43 Lijphart, A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, in J. J. Linz and A. The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, Valenzuela (eds), 1994, hlm. 101.

semakin mensyaratakan perubahan-perubahan structural dan fungsi pada level sistem pemerintahan. Sehingga ketegangan antara Presiden dan legislatif sudah tidak lagi menjadi isu sentral, melainkan bagaimana menciptakan *good governance* dan pembangunan yang partisipatif. Laporan pertanggung jawaban oleh Presiden, adalah mencakup kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, dan kepala negara. Kontruksi politik sistem presidensial tidak mengenal pembedaan dan pemisahan kepala negara dan kepala pemerintahan. Kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan presiden dan wakil presiden. Meskipun dalam sistem presidensial tidak mengenal pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan pembagian tugas dan wewenang presiden dan wakil presiden diatur secara tegas oleh konstitusi. sistem ini juga sering disebut *concentration of governing power and responsibility upon the president*.⁴⁴

Urgensi adanya pertanggung jawaban Presiden terhadap rakyat, adalah dalam rangka demokratisasi, partisipasi, dan pemantauan publik terhadap kinerja Presiden. **Demokratisasi**, dimaknai pemerintah berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. “**Dari**” rakyat telah terfasilitasi melalui hak politik setiap warga negara untuk menduduki jabatan-jabatan politik, seperti kesempatan mencalonkan diri sebagai Presiden. “**Oleh**” rakyat, juga telah terfasilitasi dengan baik melalui sarana pemilihan umum, rakyat memiliki suara untuk menentukan siapa yang akan menjabat menjadi penguasa dalam negeri demokrasi. Namun hakikat “**untuk**” rakyat inilah yang masih belum terfasilitasi dengan baik dan sempurna, skema “untuk” rakyat masih terus dievaluasi, agar ada pembuktian bahwa kinerja Presiden benar-benar untuk rakyat. Pembuktian inilah yang kemudian membutuhkan sarana pertanggung jawaban Presiden, untuk memastikan bahwa kinerja Presiden sudah sesuai dengan apa yang direncanakan, dan apa yang sudah dikerjakan.

Partisipasi publik adalah juru kunci pelaksanaan kinerja Presiden, karena tidak serta merta ketika suara telah diberikan

⁴⁴ Jimly Ashidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 78

pada Presiden, maka rakyat sebagai sumber daulat melepas tangan. **Pemantauan publik**, dibutuhkan untuk menghindari adanya pragmatisme publik terhadap kontelasi politik kenegaraan. Pertanggung jawaban Presiden dapat menjadi sarana akseibilitas pantauan publik untuk menilai seberapa kualitas dan kuantitas kinerja Presiden. Jika akseibilitas tersedia dengan baik, maka pragmatisme politik akan menurun.

Pertanyaan besar yang tentu harus dijawab, apakah dengan menjadikan MPR menjadi jelmaan rakyat sebagai tempat pertanggung jawaban Presiden, menjadikan MPR sebagai Lembaga tertinggi negara? Tidak, MPR tidak akan lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Penulis memiliki beberapa argumentasi sebagai berikut: **pertama, berdasar pada indikator kewenangan**. jika kita telaah kembali bagaimana posisi kewenangan MPR sebelum reformasi, maka sebenarnya gelar yang disematkan kepada MPR sebelum reformasi sebagai lembaga tertinggi negara, **bergantung** pada tingkat kewenangan. Kewenangan MPR sebelum reformasi yang begitu signifikanlah yang menjadikannya memiliki gelar “lembaga tertinggi negara”, seperti contohnya MPR berwenang untuk memilih/ menentukan siapa yang menjadi Presiden dan Wakil Presiden, disertai dengan kewenangan MPR menentukan Garis Besar Haluan Negara. Dua kewenangan MPR sebelum amandemen inilah, yang menjadi sokongan terhadap gelar lembaga tertinggi negara. Berbeda halnya dengan paska amandemen, saat ini kewenangan-kewenangan itu sudah tidak lagi dimiliki oleh MPR, Presiden sudah dipilih langsung oleh rakyat, begitu pun tetnang *blue-print* pembangunan tidak lagi ditentukan oleh MPR. Keadaan inilah, yang menjadikan MPR saat ini setara dengan lembaga negara lain, sehingga gelar lembaga tertinggi negara sudah hilang.

MPR Sebelum Amandemen	MPR Paska Amandemen
<p data-bbox="193 192 281 215">Pasal 2:</p> <ol data-bbox="193 244 627 730" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="193 244 627 487">1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. <li data-bbox="193 513 627 609">2. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. <li data-bbox="193 635 627 730">3. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. 	<p data-bbox="646 192 734 215">Pasal 2:</p> <ol data-bbox="646 244 1079 765" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="646 244 1079 487">1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat , dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undangundang. <li data-bbox="646 513 1079 609">2. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. <li data-bbox="646 635 1079 765">3. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.
<p data-bbox="193 782 281 805">Pasal 3:</p> <p data-bbox="193 835 627 965">Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.</p>	<p data-bbox="646 782 734 805">Pasal 3:</p> <ol data-bbox="646 835 1079 1242" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="646 835 1079 930">1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. <li data-bbox="646 956 1079 1052">2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. <li data-bbox="646 1078 1079 1242">3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

MPR Sebelum Amandemen	MPR Paska Amandemen
<p>Pasal 6:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presiden ialah orang Indonesia asli. 2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak 	<p>Pasal 8:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. 2. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.

Kedua, berdasar pada indikator sumber pemilihan.

Gelar lembaga tertinggi negara sebelum amandemen, karena MPR adalah satu-satunya lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat. Presiden tidak memiliki legitimasi kuat, karena suara rakyat diwakilkan oleh MPR untuk memilih Presiden. Skema ini sangat bernuansa sistem parlementer. Bandingkan dengan paska amandemen, Presiden dan MPR sama-sama memiliki legitimasi suara dari rakyat secara langsung. Akhirnya skema sumber suara inilah, yang juga menghilangkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dua indikator inilah setidaknya yang mendukung MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan indikator-indikator itu sudah tidak lagi ada, MPR memiliki kewenangan yang limitatif, begitu juga sumber suara, Presiden dan MPR sama-sama merupakan jelmaan rakyat melalui Pemilu, sehingga sama-sama memiliki legitimasi yang kuat. Dengan menggunakan nalar berfikir *argumentum a contrario*, maka seluruh hal di luar dua indikator itu, **tidak sama sekali** menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi, khususnya mengenai pertanggung jawaban terhadap rakyat melalui **MPR**.

Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah Pertanggung jawaban Presiden terhadap rakyat melalui MPR, terlaksana

partisipatif? Ya, MPR adalah satu-satunya lembaga yang partisipatif, karena mewakili seluruh lini kehidupan bermasyarakat. M. Fajrul Falaakh dalam Putusan MK Nomor 117/PUU-VII/2009 menyatakan, meski terdapat perbedaan antara DPR dan DPD dalam segi jumlah anggota, kewenangan, dan sifat representasinya, tetapi dengan merujuk Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, para anggota DPR dan para anggota DPD sama-sama merupakan sumber perekrutan keanggotaan MPR, sehingga ada kesetaraan kedudukan dan hak sebagai sesama anggota MPR. Ratio decidendi putusan tersebut, juga menyatakan bahwa *anggota MPR, baik yang berasal dari anggota DPR maupun yang berasal dari anggota DPD, pada dasarnya sudah merupakan satu kesatuan sebagai sesama anggota MPR, sehingga tidak dibedakan lagi asal usul dari mana anggota MPR tersebut berasal, apakah dari DPR ataukah dari DPD*. Kesetaraan kedudukan ini, karena masing-masingnya merupakan perwakilan politik dan perwakilan daerah, sehingga dua hal ini adalah indikator kunci mendukung partisipasi yang ideal, di bawah atap MPR.

Seperti dinyatakan oleh Paul Scholten, "*Het recht is er doch het moet worden gevonden, in de vondst zit het nieuwe*" (hukumnya sudah tersedia, tetapi masih harus ditemukan, penemuan yang menunjukkan kebaruannya). Jika kita melacak pada sumber hukum pelaksanaan laporan pertanggung jawaban Presiden, sebenarnya hukumnya sudah tersedia, tapi masih dalam bentuk konvensi ketatanegaraan, yang kepastian pelaksanaannya masih kerap dipermasalahkan. Itulah yang kemudian, dibutuhkan formulasi hukum di masa mendatang untuk hal ini. Salah satunya adalah dengan melakukan amandemen UUD 1945, dan memasukkan ketentuan mengenai laporan pertanggung jawaban Presiden ini, ke dalam Bab mengenai MPR, sehingga hal ini menjadi kebaruan ketatanegaraan di masa mendatang.

Adanya kehadiran pertanggung jawaban Presiden ini, setidaknya bisa menjadi penangkal terhadap era *post-truth* (paska kebenaran). Para era ini, emosi lebih tinggi untuk

diproduksi, dibandingkan pada pada fakta dan realita. *Claim* suka atau tidak suka, terlebih dulu ditentukan, dibandingkan dengan fakta dan realita. Inilah rahim *hoax* terlahir. Era ini cukup berbahaya terhadap iklim demokratisasi, maka dari itu, kehadiran Pertanggung jawaban Presiden adalah sarana verifikasi terhadap segala hal informasi yang simpang siur, selain itu laporan tersebut menjadi sumber informasi yang *shahih*. Ini menjadi salah satu penangkal *post-truth*. Menilik kembali *post-truth*, seorang penulis bernama Matthew d'Ancona menulis pada sampul belakang bukunya dengan kata-kata, "*Welcome to the post-truth era -- a time in which the art of the lie is shaking the very fondation of democracy,*" dengan memberi sejumlah contoh: (1) *the Brexit vote*; (2) *Trump's victory*; (3) *the rejection of climate change science*; dan (4) *the vilification of immigrants*; yang semuanya bertolak dari kekuasaan membangkitkan perasaan (emosi), bukan fakta. Dalam diskursus penalaran hukum, era *post-truth* tidak sekadar berhubungan dengan demokrasi. Keterkaitannya lebih pada potensi destruktif dari era ini dalam rangka menumpulkan kekritisian.⁴⁵

Michael Patrick Lynch menyebut zaman ini sebagai era "*knowing more and understanding less in the age of Big Data.*" Ia menyebutkan banyak sekali kata kunci yang cukup menarik sekaligus mengkhawatirkan, seperti *abstracted society*, yakni suatu masyarakat yang tidak lagi diikat oleh simbol-simbol tradisional sebagaimana diajarkan dalam buku-buku teks, namun bisa lintas budaya, dengan suara mereka yang sangat lantang dan mampu menekan pengambilan kekuasaan (termasuk pengambilan keputusan hukum). Kemudian, ada yang disebut dengan *fragmented reasons*, tatkala manusia menjadi makin tidak rasional dan hakikat kebenaran menjadi kabur (*deleting the truth*) sebagai akibat dari kegamangan menghadap alam realitas versus dunia maya (*the real as virtual*). Di satu sisi ada data yang datang bertubutubi, sementara pada sisi lain ada tuntutan agar data itu harus juga direspons dengan cepat. Di sini para penanggap data bisa datang dari siapa saja, baik dari para

45 Shidarta. *Penalaran Hukum dan Penemuan Kebenaran*. Makalah disampaikan, pada konfrensi asosiasi filsafat hukum, tahun 2019 di fakultas hukum universitas mataram,

pakar, setengah pakar, orang awam, orang “gila”, bahkan robot-robot yang diprogram secara khusus. Kabar-kabar kebohongan berseliweran sama banyaknya dengan kabar-kabar tentang fakta atau setengah fakta. Semua mengatasnamakan kepentingan dan kebaikan. Akhirnya, berbohong bisa dipandang sebagai kebaikan (*noble lies*) pula. Tidak mengherankan apabila muncul pernyataan-pernyataan yang muskil karena dihasilkan melalui cara-cara berpikir yang antiteori (*the end of theory*).⁴⁶

2. Desain Pertanggung Jawaban Melalui Permusyawaratan Rakyat

Setelah menjabarkan aspek politik hukum, sebagai *grand* filosofi, yuridis, dan empiris. Selanjutnya penulis merumuskan bagaimana desain pertanggung jawaban Presiden kepada rakyat melalui MPR. Prinsip yang menjadi dasar pertanggung jawaban Presiden kepada rakyat melalui MPR, adalah prinsip kepastian, berkelanjutan, partisipasi, kemanfaat, dan keterbukaan.

Kepastian: pertanggung jawaban Presiden ini, harus berdasar pada kepastian, baik secara waktu, pelaksanaan, skema, materi, dan hasil dari pertanggung jawaban. Pelaksanaan harus dipatuhi oleh setiap Presiden, dan tunduk pada ketentuan konsitusional, sehingga siapapun rezim yang berkuasa harus melaksanakannya secara pasti, tidak sesuai selera kehendak dari masing-masing rezim seperti sebelum-sebelumnya. **Berkelanjutan:** karena berkaitan dengan kinerja, tentu laporan pertanggung jawaban ini harus menunjang adanya prinsip berkelanjutan. Adanya laporan merupakan evaluasi dari kinerja, dari perencanaan yang sudah ada. Sehingga tujuan dari laporan, adalah memperbaiki kinerja kepemimpinan yang di masa mendatang, itulah prinsip berkelanjutan.

Partisipasi: pertanggung jawaban Presiden dilaksanak atas prinsip partisipasi, yakni keikutsertaan seluruh lapisan masyarakat. Prinsip ini tidak hanya berkaitan dengan

46 *Ibid.*

keikutsertaan, tetapi juga kemudahan masyarakat dalam partisipasi tersebut. Partisipasi ini juga melekat dengan keterbukaan, yang berkaitan dengan aksesibilitas dan kemudahan mengakses informasi. Artinya perlu adanya penyederhanaan materi dalam materi laporan pertanggung jawaban, karena tidak seluruh lapisan masyarakat dapat mengakses laporan yang identik memiliki tingkat kerumitan dan kompleksitas. Dengan demikian, yang diharapkan dari prinsip partisipasi, adalah *citizen power*, dimana partisipasi masyarakat berada pada tingkatan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, sampai kontrol masyarakat.⁴⁷ **Kemanfaatan:** pertanggung jawaban Presiden, berlandaskan pada prinsip kemanfaatan, yakni ada hasil/luaran dari pertanggung jawaban tersebut, seperti bahan evaluasi, proyeksi, memberikan edukasi dan informasi kepada masyarakat, dan itu menjadi basis masyarakat dalam memberikan kepercayaan terhadap pemerintah berkuasa.

Berikutnya, prinsip-prinsip itu menjadi dasar dari desain pertanggung jawaban Presiden. Adapun desain pertanggung jawaban Presiden adalah sebagai berikut: **Waktu pelaksanaan.** Dalam tradisi ketatanegaraan Indonesia, Presiden menyampaikan pidato pada 16 Agustus/satu hari sebelum Perayaan Kemerdekaan Indonesia. Pada saat inilah, nantinya Presiden menyampaikan laporan pertanggung jawaban terhadap rakyat melalui MPR. Sebelumnya sudah jelaskan, bahwa masing-masing rezim periode Presiden, terdapat ketidakpastian pelaksanaan sidang tahunan. Ada yang setiap tahun dalam setiap periode, bahkan ada yang tidak sama sekali. Melalui penelitian ini, penulis mengajukan gagasan, pelaksanaan laporan pertanggung jawaban dilaksanakan selama 2 kali selama satu periode (5 tahun), yakni di tahun kedua, dan tahun

47 Arnstein membuat tujuh tangga partisipasi, dimana citizen power masuk dalam klasifikasi terkuat dari sekian partisipasi. Dalam hal ini masyarakat memiliki kuasa penuh atas kontrol terhadap perilaku pemerintah, dan masyarakat tidak hanya dijadikan sebagai tempat formalitas menggugurkan kewajiban, melainkan lebih pada sesuatu yang harus diperjuangkan dengan substansi. Lebih lanjut lihat dalam Arnstein. 2007. *A Ladder of Citizen Participation*. <https://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> diakses pada 29 Juni 2019.

terakhir. Usulan ini didasarkan pada pertimbangan: **pertama**, acap kali pada awal periode, Presiden memiliki kecenderungan sibuk menyelesaikan konflik politik di Internal, dan eksternal. Seperti di awal kepemimpinan Joko Widodo, konflik huru hara antar koalisi, tidak kunjung meredam di awal periode. Dengan kehadiran laporan pertanggung jawaban di tahun kedua, ini akan menjadi faktor pendorong Presiden, agar cepat dan tuntas melaksanakan program kerjanya di awal-awal periode, dan tidak menyibukkan diri dengan konflik politik, dan mampu menyelesaikannya dengan segera. **Kedua**, laporan pertanggung jawaban di akhir periode, adalah bentuk pertanggung jawaban akhir untuk menilai kinerja Presiden selama satu periode. Disinilah menjadi basis politik penilaian masyarakat terhadap Presiden dalam satu masa jabatan presiden.

Materi laporan pertanggung jawaban. Materi ini adalah hal kunci dalam sidang MPR, dimana laporan disampaikan oleh Presiden. Tentunya materi yang disiapkan oleh Presiden harus berbasis pada rencana kerja yang sudah disusun, capaian, dan evaluasi-proyeksi dari masing-masing setiap program kerja. Agar akuntabilitas dan partisipasi publik terwujud dengan baik, tentunya materi laporan pertanggung jawaban sudah terpublikasi kepada publik dan MPR satu minggu sebelum laporan di bacakan, sehingga terdapat durasi waktu untuk memberikan komentar terhadap materi tersebut. Jika tidak maka materi laporan pertanggung jawaban, hanya bersifat prosedural semata.

Hak menilai dan hak memberikan pertanyaan. Prinsip daripada pelaksanaan laporan pertanggung jawaban Presiden, adalah memberikan daya manfaat. Untuk mencapai apa yang dikehendaki, hak menilai dan hak memberikan pertanyaan, sepatutnya disematkan kepada MPR. Hak menilai, adalah hak MPR untuk memberikan penilaian terhadap laporan pertanggung jawaban Presiden, dimana penilaian tersebut bersandar pada aspek kualitatif dan kuantitatif dari capaian program kerja Presiden. Penilaian tersebut dapat berupa angkat, atau predikat yang disematkan oleh MPR terhadap

Presiden. Hal ini bertujuan untuk memberikan proyeksi di masa mendatang, agar pembangunan terus dibenahi. Hak memberikan pertanyaan MPR, adalah hak yang dimiliki oleh MPR untuk mempertanyakan kepada Presiden mengenai isu-isu krusial berkaitan kenegaraan dan hajat hidup masyarakat. Pertanyaan ini dihimpun oleh para anggota MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, dimana 1 (satu) bulan sebelum sidang dilaksanakan, para anggota MPR dapat melakukan reses, menyerap aspirasi dan membaca permasalahan. Setelah masalah terkumpul, maka tahap selanjutnya adalah tabulasi secara sederhana, dan kemudian pertanyaan disampaikan kepada Presiden, dan Presiden menjawab-nya dalam satu sesi pidato kenegaraannya.

Dengan demikian aksiologi/atau sesuatu yang akan dicapai, adalah: Menciptakan penyelenggaraan laporan pertanggung jawaban yang substansial, tidak hanya sekedar formalitas dan seremonial kenegaraan, dan adanya pelaksanaan yang dilakukan secara pasti, terjadwal, dan tersistematisasi dalam format sidang tahun MPR yang dilakukan dua kali dalam satu periode, di setiap periode/rezim kekuasaan. Dengan adanya amandemem kelima UUD NRI 1945 maka akan memberikan kepastian hukum bagi setiap Presiden yang menjabat guna melaksanakan Pertanggungjawabannya kepada Rakyat melalui Sidang Tahunan MPR. Berikut adalah ketentuan terkait perubahan kelima UUD NRI 1945:

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.****)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sekurang-kurangnya **dua kali** dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. *****)

- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan persetujuan **sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)**

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan **negara** menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.*****)
- (2) Dalam melakukan kekuasaan pemerintahan **negara** Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*****)
- (3) **Presiden dan Wakil Presiden berkewajiban memberikan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat sedikitnya dua kali dalam lima tahun, ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pertanggungjawaban diatur dalam undang-undang.*****)**

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan paparan diatas, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pertanggung jawaban Presiden kepada rakyat merupakan sarana yang penting sebab Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Selama sejarahnya laporan pertanggungjawaban Presiden cenderung melekat pada haluan negara sebagaimana GBHN dan RPJMN. Namun, Pasca dihapuskannya GBHN dalam UUD NRI Tahun 1945, haluan negara menjadi abstrak dan tidak memiliki ketentuan terkait laporan pertanggungjawaban Presiden terhadap perkembangan pemerintahannya. Sejalan dengan hal tersebut maka dibutuhkan adanya amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.
2. Urgensi adanya pertanggung jawaban Presiden terhadap rakyat, adalah dalam rangka demokratisasi, partisipasi, dan pemantauan publik terhadap kinerja Presiden. Maka dari itu, guna mengaplikasikan Laporan Pertanggungjawaban Presiden melalui Sidang MPR diperlukan adanya amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 menysasar pada dua Pasal yaitu Pasal 2 dan Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945.

B. Rekomendasi

Bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia diharapkan segera mengadakan Amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya pada Pasal 2 dan Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 guna memberikan kepastian hukum pada Laporan Pertanggungjawaban Presiden agar tidak hanya menjadi tradisi,

namun menjadi kewajiban Presiden agar tercipta keberlanjutan program pada setiap kepemimpinan. Bagi Presiden, hendaknya dapat memberikan laporan pertanggungjawaban secara lisan dalam sidang tahunan MPR agar rakyat dapat menilai perkembangan pemerintahan pada masa kepemimpinannya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Firman Fready Busroh, *Teknik Perundang-undangan (Suatu Pengantar)*, Cintya Press, Jakarta, 2016.

Husaini Usman dan Purnama Setiadi Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, Cetakan keempat, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2003.

Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia, Malang, tahun 2007.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2016.

John Pieres, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007.

Jimly Ashidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Lijphart, A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy*:

Theoretical Observations, in J. J. Linz and A. The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, Valenzuela (eds), 1994.

Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005.

Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

Mochtar Pabotinggi dalam Syamsudin Haris dan Riza Sih Budi, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Gramedia, Jakarta, 1995, hal. xii-xiii.

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan gagasan amandemen ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, tahun 2007.

Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Reno Muhammad, *Save Indonesia!*, Mizan Publika, Jakarta, 2015.

Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Penerbit Ghalia, Jakarta, tahun 1988.

Sukismo B., *Karakter Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis*, Penerbit PUSKUMBANGSI LEPPA UGM, Yogyakarta, tanpa tahun.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial*

Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises in The 20th Century: A Step Forwards or Backwards?*, Institute of Law and Economic Studies Faculty of Law University of Indonesia, Jakarta, 2004.

Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.

Wirjono Prodjodikoro dalam Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Sebelum Perubahan UUD NRI TAHUN 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana, Jakarta, 2009.

JURNAL

Anna Triningsih, “Politik Hukum Kewenangan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012”, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 4 No. 3, Desember 2015.

Bagir Manan, *Peranan hukum dalam mewujudkan cita-cita keadilan sosial menurut UUD*, dalam *Majalah Varia Peradilan* No. 340, Maret 2014.

Michael Buehler, *Islam and Democracy in Indonesia Insight Turkey*, *Insight Turkey*, Vol. 11, No. 4, 2009.

Sofia L. Rohi, *Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, *POLITIKA*, Vol. 4, No. 1, April 2013.

INTERNET

Admin, *Banyak RPJMN 2015-2019 belum terlaksana*, diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-rpjmn-2015-2019-belum-terlaksana>, diakses pada tanggal 10 Juni 2019, Pukul 21.00 WIB.

Admin, *MPR Wajib Minta Laporan Pertanggung-jawaban*

Presiden SBY, diakses dari <https://www.kompasiana.com/musniumar/54f465397455137f2b6c8b04/mpr-wajib-minta-laporan-pertanggungjawaban-presiden-sby>, diakses pada tanggal 10 Juni 2019.

Admin, *Pidato Lengkap Presiden Jokowi di Sidang MPR 2018*, diakses dari <https://www.idntimes.com/news/indonesia/uni-lubis/pidato-lengkap-presiden-jokowi-di-sidang-mpr>, diakses pada tanggal 10 Juni 2019.

Akbar Nugroho, *Sidang Tahunan MPR Bentuk Pertanggungjawaban Pada Rakyat*, diakses dari <https://www.antaraneews.com/berita/646943/sidang-tahunan-mpr-bentuk-pertanggungjawaban-padarakyat>, diakses pada tanggal 22 Juni 2019.

Admin, *Pidato Lengkap Presiden Jokowi di Sidang MPR 2018*, diakses dari <https://www.idntimes.com/news/indonesia/uni-lubis/pidato-lengkap-presiden-jokowi-di-sidang-mpr>, diakses pada tanggal 15 Juni 2019.

Admin, *Banyak RPJMN 2015-2019 belum terlaksana*, diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/banyak-rpjm-2015-2019-belum-terlaksana>, diakses pada tanggal 15 Juni 2019.

Kennet Wollack dan Ivan Doherty, Preface untuk Tulisan Kenneth Janda, "*Political Parties and Democracy in theoretical and Practical Perspectives, Adopting Party Law*", hlm. 1, diakses dari [www.eods.eu/library/NDI.Political Parties and Democracy in The theoretical and Practical Perspectives.pdf](http://www.eods.eu/library/NDI.Political%20Parties%20and%20Democracy%20in%20The%20theoretical%20and%20Practical%20Perspectives.pdf), 25 Juni 2019.

Ya'cob Billiocta, *SBY bikin LPJ agar mudah diingat bangsa Indonesia*, diakses dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/sby-bikin-lpj-agar-mudah-diingat-bangsa-indonesia.html>, diakses pada tanggal 30 Juni 2019.

SUMBER LAINNYA

Shidarta. *Penalaran Hukum dan Penemuan Kebenaran*. Makalah disampaikan, pada konferensi asosiasi filsafat hukum, tahun 2019 di fakultas hukum universitas mataram.

Arnstein. 2007. *A Ladder of Citizen Participation*. <https://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> diakses pada 29 Juni 2019.

PENGUJIAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016 DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN

Oleh:

William Aditya Sarana dan Zico Leonard Djagardo Simanjuntak

Abstrak

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137 / PUU-XIII / 2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Pemerintah Pusat tidak lagi dapat membatalkan Perda Provinsi dan Kabupaten Kota namun tetap dapat membatalkan Peraturan Kepala Daerah. Mahkamah Agung menjadi satu-satunya lembaga negara yang dapat membatalkan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang. Dalam dua Putusan tersebut, pendapat sembilan (9) Hakim Konstitusi terpecah menjadi dua pendapat, pendapat pertama mengatakan bahwa Pemerintah Pusat tidak dapat mencabut instrumen hukum daerah mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan, yaitu bahwa pengawasan instrumen hukum daerah hanya dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Sedangkan pendapat kedua (*dissenting opinion*) menyatakan bahwa Pemerintah Pusat tetap dapat mencabut produk hukum daerah berdasarkan argumennya pada prinsip negara kesatuan, yaitu bahwa wajar jika Pemerintah Pusat dalam bentuk negara kesatuan bertanggung jawab untuk mengawasi produk hukum daerah sehingga daerah (melalui instrumen hukum yang dikeluarkan) tidak bertindak menyimpang dari prinsip negara kesatuan yang membutuhkan hukum nasional yang bersatu. Metode penulisan yang digunakan adalah penulisan yuridis normatif dengan meneliti putusan pengadilan dan peraturan perundang-

undangan. Dari hasil riset didapati bahwa, proses pengujian peraturan daerah di Indonesia sudah diatur sejak masa Orde Lama, Orde Baru, dan Pasca Reformasi di mana terjadi tarik ulur pengawasan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terkait pengujian Peraturan Daerah. Pasca dua Putusan tersebut, Pemerintah Pusat hanya dapat melakukan pengujian Peraturan Daerah secara preventif (*executive preview*). Di sisi lain, terdapat kritik terhadap Mahkamah Agung dalam menangani perkara *judicial review* misalnya tidak diungkapkannya proses *judicial review* di Mahkamah Agung, putusan Mahkamah Agung yang tidak langsung berlaku, biaya proses *judicial review* yang mahal sehingga mempersulit akses keadilan bagi masyarakat, dan tidak ada batasan waktu untuk proses *judicial review*.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Negara Kesatuan, Otonomi Daerah, Putusan

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Produk hukum daerah¹ dapat dibatalkan keberlakuannya melalui dua cara yakni, melalui *executive review*² dan *judicial review*.³ Cara yang pertama, yakni *executive review*, merupakan bentuk pengendalian Pemerintah Pusat terhadap aktifitas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan/dikeluarkan oleh Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur secara berjenjang untuk membatalkan produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.⁴

1 Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD. Indonesia, Menteri Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Nomor 80 Tahun 2015, Berita Negara Nomor 2036 Tahun 2015, Ps.1

2 Istilah pengujian peraturan perundang-undangan dapat dibagi berdasarkan subjek yang melakukan pengujian, objek peraturan yang diuji, dan waktu pengujian. Dilihat dari segi subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*judicial review*), pengujian oleh lembaga legislatif (*legislative review*), maupun pengujian oleh lembaga eksekutif (*executive review*). Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 1.

3 *Judicial review*, menurut Jimly Asshiddiqie adalah pengujian yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma. Pengujian peraturan perundang-undangan pada hakikatnya inheren dengan kekuasaan kehakiman dan merupakan sifat pembawaan dari tugas hakim dalam menjalankan fungsi mengadili. Menurut Harun Alrasyid, selama tidak diingkari, hak pengujian itu dimiliki oleh hakim, yang bukan saja merupakan hak tetapi juga merupakan kewajiban. Sementara itu, menurut Moh. Koesno, kekuasaan kehakiman bukan sekadar mempertahankan berlakunya undang-undang, melainkan mempertahankan dan mewujudkan hukum dasar. Bachtiar, *Problema Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015), hlm. 120.

4 Dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Lalu pada Ayat (2) berbunyi “Perda

Pembatalan suatu Perda merupakan kewenangan pemerintah dalam melaksanakan proses pengawasan kepada Pemerintah Daerah.⁵ Dalam pada itu, pengawasan Pemerintah Pusat terhadap daerah menurut Jimly Asshiddiqie merupakan hal yang wajar, karena Pemerintah Daerah merupakan bagian dari lembaga negara yang berada di bawah koordinasi Kementerian Dalam Negeri.⁶

Pengawasan terhadap Perda maupun peraturan kepala daerah ini lahir dari kewenangan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya mengenai peraturan yang dibuat Pemerintah Daerah.

Sedangkan cara pembatalan produk hukum daerah yang kedua, yakni melalui *judicial review*, merupakan bentuk pengawasan dari lembaga peradilan (yudisial) terhadap aktifitas pembuatan produk hukum daerah yang menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 kewenangannya dimiliki oleh Mahkamah Agung (MA).

Menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, disebutkan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa MA mempunyai kewenangan menguji peraturan

Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesucilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 Tahun 2014, LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Ps.251.

5 Budiputra, Dualisme, “*Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Presiden & Peraturan Menteri Dalam Negeri*,” (Tesis Universitas Udayana, Bali, 2015), hlm. 4.

6 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Hukum, Media, dan Hak Asasi Manusia)*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 125.

perundang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Lalu pada ayat berikutnya (Pasal 20 ayat (3)) disebutkan juga bahwa “Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada MA.”

Dalam perkembangannya kemudian, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 mencabut kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan *executive review* terhadap Perda Kabupaten/Kota dengan menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota tidak bisa lagi dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. MK dalam amar putusannya menyatakan bahwa frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “peraturan daerah kabupaten/kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Setelah Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, MK kembali mengeluarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menyatakan Pemerintah Pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Perda provinsi. Akibat hukum dari dua putusan MK diatas adalah Pemerintah Pusat tidak lagi dapat membatalkan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Namun untuk peraturan kepala daerah (Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Wali kota), baik Gubernur maupun Menteri Dalam Negeri masih berwenang membatalkannya. Dengan demikian, berdasarkan dua Putusan MK diatas dapat disimpulkan bahwa satu-satunya cara untuk membatalkan Perda baik tingkat

Provinsi maupun Kabupaten/Kota ialah hanya melalui *judicial review* di MA.

Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 pendapat hakim terpecah menjadi dua yakni lima hakim berpendapat bahwa Pemerintah Pusat tidak dapat membatalkan Perda dan empat hakim sisanya berpendapat Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda. Termasuk dalam kelompok yang pertama adalah lima hakim konstitusi berikut, yakni Anwar Usman, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Aswanto, dan Saldi Isra. Mereka berpendapat bahwa kewenangan pembatalan Perda dalam hal ini adalah Perda Kabupaten/Kota berada di MA sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945. Sementara Pemerintah Pusat tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan Perda.⁷ Senada dengan pendapat diatas, Jimly Asshidiqqie mengatakan bahwa pengawasan terhadap produk hukum daerah yang berujung pada pembatalan terhadap produk hukum yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bukan ranahnya lembaga eksekutif. Pandangan yang dikemukakan oleh Asshiddiqie diatas tidak berarti bahwa lembaga eksekutif sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi produk hukum daerah yang bersifat pengaturan (*regeling*). Pengawasan masih tetap diperbolehkan, namun konsepnya lebih pada pengawasan yang sifatnya mencegah.⁸ Satu lagi pakar hukum tata negara yang juga tidak setuju bahwa Pemerintah Pusat dapat membatalkan produk daerah ialah Ni'matul Huda. Ia mengemukakan bahwa pengawasan pusat terhadap daerah dengan memberikan pengesahan terhadap produk hukum daerah sebelum produk hukum tersebut berlaku, merupakan pembunuhan terhadap kreatifitas daerah.⁹

Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, dan Manahan MP Sitompul adalah empat hakim yang

7 Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015

8 *Ibid.*

9 Ni'matul Huda, "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Hukum edisi khusus* (Oktober 2009), hlm. 72-94.

tetap setuju Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda. Pendaat hakim MK tersebut dapat diketahui dengan jelas melalui *dissenting opinion* dalam Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Dalam *dissenting opinion* (pendapat berbeda) tersebut mereka berpendapat bahwa Pemerintah Pusat dapat memiliki kewenangan untuk membatalkan produk hukum daerah karena bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan bukan federal, oleh karena itu, dalam negara kesatuan, seberapa pun luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah (sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945) dan betapapun beragamnya kekhususan atau keistimewaan yang diberikan kepada suatu daerah tidak boleh dipahami sebagai dasar untuk mengabaikan prinsip satu kesatuan sistem hukum.¹⁰

Sri Soemantri mengatakan bahwa ada berbagai macam cara pembatalan produk hukum daerah (Perda dan Perkada) karena hak uji dilakukan bukan hanya MA, tetapi juga oleh Pemerintah dan juga oleh Menteri Dalam Negeri.¹¹ Bagir Manan juga mengungkapkan hal yang serupa dengan Sri Soemantri. Ia mengatakan dalam prinsip Negara kesatuan yang prinsip pertanggungjawaban penyelenggaraan keperintahannya masih berada di tangan Pemerintah Pusat, maka Pemetintah Pusat harus menggenggam erat daerah-daerah. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa dalam rangka menjaga kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah Pusat sedapat mungkin mengendalikan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Pemerintahan Daerah, yaitu melalui produk-produk hukum daerah, yang menjadi instrumen pelaksanaan kebijakan.¹²

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 memberikan implikasi terhadap mekanisme pengujian Perda di Indonesia yakni Mahkamah Agung menjadi satu-satunya lembaga negara

10 Dalam Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015

11 Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indoensia (Pemikiran dan Pandangan)*, (Jakarta: PT Remaja Roda Karya, 2014), hlm. 102.

12 Bagir Manan, "*Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Otonomi Menurut UUD 1945*" (Disertasi Program Doktor Universitas Padjajaran, 1990), hlm. 34-37.

di Indonesia yang dapat melakukan pengujian Perda dan membatalkannya. Pemerintah Pusat dalam hal ini hanya dapat melakukan pengujian Perda secara preventif dengan cara melakukan *review* terhadap Rancangan Perda. Pembahasan secara komperhensif bagaimana proses mekanisme pengujian Perda baik sebelum dan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 dilihat dari kerangka bentuk negara Indonesia yakni negara kesatuan menjadi inti dari tulisan ini. Untuk itu, menarik kiranya jika Penulis melakukan penelitian di seputar isu ini, yakni satu penelitian yang berjudul “Mekanisme Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 dalam Kerangka Negara Kesatuan”.

1.2. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana mekanisme pengujian Peraturan Daerah di Indonesia pada masa Orde Lama, Orde Baru, dan pasca Reformasi?
2. Bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 terhadap mekanisme pengujian Peraturan Daerah di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan umum tulisan ini adalah untuk menambah pengetahuan dan wawasan mengenai mekanisme pengujian daerah oleh Pemerintah Pusat sebelum dan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016. Adapun tujuan khusus penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui mekanisme pengujian Peraturan Daerah di Indonesia pada masa Orde Lama, Orde Baru, dan pasca

Reformasi.

2. Mengetahui implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 terhadap mekanisme pengujian Peraturan Daerah.

1.4. **Kegunaan Teoritis dan Praktis**

Kegunaan tulisan ini terbagi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis.

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil dari tulisan ini diharapkan dapat menjadi referensi atau masukan bagi perkembangan ilmu tata negara dan menambah kajian ilmu tata negara khususnya ilmu pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 untuk mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

Bagi pemangku kebijakan dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat menjadi wawasan dan pengetahuan mengenai konstusionalitas kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan Perda pasca putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUUXIV/2016. Bagi kalangan akademisi dan masyarakat pada umumnya tulisan ini dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan konstusionalitas mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan Perda pasca putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUUXIV/2016. Dapat dimanfaatkan oleh peneliti-peneliti lain dalam mengungkapkan masalah-masalah konstusionalitas kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan Perda pasca putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUUXIV/2016.

1.5. Kerangka Konsep

Untuk menghindari terjadinya perbedaan penafsiran terhadap istilah – istilah yang digunakan dalam tulisan ini, maka dipandang perlu untuk mendefinisikan beberapa konsep agar secara operasional diperoleh hasil yang sesuai dengan makna variabel yang ditetapkan dalam topik, yakni meliputi:

1. Negara Kesatuan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Pilihan atas bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia tersebut membawa konsekuensi bagi konstruksi sistem pemerintahan secara keseluruhan, baik pemerintahan nasional maupun daerah.

Dalam konteks pengaturan pemerintahan daerah UUD 1945 Pasal 18 (sebelum amandemen) menyatakan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam perkembangannya, Indonesia pernah memiliki 3 (tiga) susunan pemerintahan daerah seperti tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1948 Pasal 1 ayat (1), UU No. 1 Tahun 1957 Pasal 2 ayat (1), dan UU No. 18 Tahun 1965 Pasal 2 ayat (1). Semenjak UU No. 5 Tahun 1974 hingga sekarang, susunan pemerintahan daerah terdiri dari 2 (dua) tingkatan, yaitu: pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Di samping itu Indonesia juga tetap mempertahankan wilayah administrasi dan daerah-daerah yang bersifat istimewa dan asli sebagai penjabaran dari Pasal tersebut dalam bingkai NKRI.¹³ Dalam

13 Dengan melihat rumusan Pasal 18B UUD 1945 saat ini dan dihubungkan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (8) UU No. 32 Tahun 2004, berarti negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU. Mengacu kepada ketentuan tersebut maka sebenarnya terdapat empat

perubahan kedua UUD 1945, mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) mengamandemen Pasal 18 menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B. Penambahan Pasal 18 dengan dua Pasal baru yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B semakin memperjelas kedudukan daerah provinsi, kabupaten/kota termasuk daerah istimewa dan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam kerangka NKRI. Daerah-daerah tersebut dalam konteks negara kesatuan yang terdesentralisasi adalah subordinat dari Pemerintah Pusat dan bersifat hierarkis.

C.F. Strong menyatakan bahwa negara kesatuan

*A unitary state is one organised under a single central government; that is to say, whatever powers are possessed by the various districts within the area administered as a whole by the central government, are held at the discretion of that government, and the central power is supreme over the whole without any restrictions imposed by any law granting special powers to its part.*¹⁴

Menurut Strong, negara kesatuan adalah satu negara yang diselenggarakan di bawah satu Pemerintah Pusat yang tunggal, yaitu kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai daerah dalam lingkup wilayah yang secara keseluruhan diatur oleh Pemerintah Pusat, diselenggarakan dengan kebijakan pemerintah itu sendiri, dan kekuasaan pusat adalah yang

jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa yang lazim disebut daerah otonom saja, daerah otonom khusus, daerah otonom istimewa, dan daerah otonomi asli. Berdasarkan ketentuan tersebut maka negara membentuk daerah otonom kabupaten/kota mirip dengan makna “negara bagian”. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus yaitu provinsi yang memiliki status daerah otonom istimewa yakni daerah otonom istimewa Aceh dan daerah otonom istimewa Yogyakarta. Kehadiran daerah otonom khusus di luar daerah otonom khusus ibukota negara mirip dengan makna “negara”. Astim Riyanto, “Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 UUD 1945”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (2006), hlm. 4.

- 14 C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study Of Their History and Existing Form*, (New York: G. P. Putnam’s Sons, 1963), hlm 45.

tertinggi di atas semuanya tanpa pembatasan oleh hukum apapun yang memberikan kewenangan khusus pada bagian wilayahnya. Budiarto mengutip Strong mengemukakan bahwa, “negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat”.¹⁵ Abu Daud Busroh menyebutkan: “negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Busyroh menambahkan, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan Pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”¹⁶ Dalam negara kesatuan penyerahan sebagian kekuasaannya dilakukan melalui penyelenggaraan desentralisasi dengan terwujudnya pemerintahan daerah otonom dengan kekuasaan tertinggi tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat (negara kesatuan terdesentralisasi). Miriam Budiarto mengemukakan, hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi dan kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Budiarto menambahkan terdapatnya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri tidaklah berarti bahwa Pemerintah Daerah itu berdaulat, sebab pengawasan tetap terletak di tangan Pemerintah Pusat.¹⁷ Hal ini selaras dengan pernyataan C.F. Strong dalam Budiarto yang menyatakan, terdapat dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: “(1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.

15 *Ibid.*

16 Abu Daud Busyroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010), hlm. 74.

17 Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1981), hlm. 141-145.

2. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota). Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁸

3. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹ Dengan demikian, kedudukan MK adalah lembaga peradilan yang dibentuk untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam lingkup wewenang yang dimiliki. Hal yang membedakan antara Mahkamah Konstitusi dengan badan kekuasaan kehakiman lainnya adalah Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga penegak supremasi konstitusi.²⁰ Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Hal ini menjadi salah satu konsekuensi dari perubahan supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi dalam amandemen konstitusi kita.²¹

Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), memiliki empat kewenangan mengadili dan satu kewajiban, yaitu (1) melakukan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang; (2) mengambil putusan atau sengketa

18 *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Ps. 1 angka 25.

19 *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316, Ps. 1 ayat (1).

20 Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 10.

21 *Ibid.*, hlm. 7.

kewenangan antar lembaga negara yang ditentukan menurut Undang-Undang Dasar; (3) memutuskan perkara berkenaan dengan pembubaran partai politik; (4) memutuskan perkara perselisihan mengenai hasil-hasil pemilihan umum. Serta satu kewajiban tersebut yakni: mengambil putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum ataupun mengalami perubahan sehingga secara hukum tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi terbukti dan karena itu dapat dijadikan alasan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya.

4. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung (MA) adalah pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²² 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.²³ Lebih lanjut dalam TAP MPR No. III/1978 dan UU No. 14 Tahun 1985, MA memiliki beberapa fungsi yaitu; (1) fungsi mengadili, yaitu memeriksa dan memutus perkara permohonan kasasi dan Peninjauan Kembali, dan mengadili sengketa perampasan kapal asing; (2) fungsi menguji peraturan perundang-undangan (judicial review), yaitu untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi; (3) fungsi pengaturan, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum; (4) fungsi memberi nasehat dan pertimbangan hukum, yaitu memberikan nasehat hukum kepada Presiden dalam pemberhentian dan penolakan grasi dan rehabilitasi serta memberi pertimbangan hukum ke Lembaga Tinggi Negara lain; (5) fungsi membina dan mengawasi, yaitu membina dan mengawasi peradilan dan hakim di bawahnya

22 Pasal 1 point 2 UU No. 48 Tahun 2009

23 Pasal 24A ayat (1) UUD 1945

serta mengawasi notaris dan penasehat hukum; (6) fungsi administrasi, yaitu mengelola administrasi, keuangan dan organisasinya sendiri.

MA masih memiliki fungsi-fungsi lain yang diatur dalam UU terpisah, misalnya fungsi menetapkan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum), pengawasan partai politik (UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik), menyelesaikan perselisihan antar daerah dalam konteks otonomi (UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah) dan sebagainya.

5. Judicial Review

Judicial Review dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Pembatalan ini dilakukan dengan cara uji materiil, yang merupakan salah satu cakupan *judicial review*. Yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁴

6. Executive Review

dilakukan oleh Menteri atau Gubernur. Untuk Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan Peraturan Daerah provinsi (sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah kabupaten/kota), gubernur berwenang untuk membatalkan Peraturan Daerah kabupaten/kota tersebut dengan keputusan gubernur.²⁵

1.6. **Metode Penelitian**

Tulisan ini pada hakekatnya merupakan suatu penulisan di bidang hukum. Untuk mencapai tujuan penulisan maka dilakukan cara analisa data sekunder yang mencakup dokumen-dokumen

²⁴ Muhammad Yasin, "Masalah Dualisme Kewenangan Pengujian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt519308777eeb0/masalah-dualisme-kewenangan-pengujian-Peraturan-Daerah-kabupaten-kota>. Di akses 27 september 2018.

²⁵ *Ibid.*

resmi, putusan pengadilan, buku-buku, dan sebagainya. Analisa data sekunder bertujuan untuk mendapatkan gambaran umum tentang mekanisme pengujian Perda sebelum dan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Pada penulisan ini, alat pengumpul datanya adalah dengan studi dokumen. Selain studi kepustakaan, penulis juga mengadakan wawancara dengan beberapa narasumber untuk mendapatkan data-data atau informasi tambahan terkait pengujian Perda.

Tulisan ini merupakan penulisan kepustakaan, karena metode tersebut sesuai dengan obyek yang dibahas. Untuk mendapatkan data-data tambahan terkait pengujian Perda, yang tidak ditemui dalam literatur, Penulis akan melakukan wawancara dengan narasumber untuk mendapatkan data yang diinginkan. Data sekunder diperoleh dengan cara studi dokumen terutama buku-buku, literatur, putusan pengadilan, dan peraturan perundangundangan yang berhubungan dengan tulisan ini. Pengumpulan data sekunder juga dilakukan dengan cara mengumpulkan artikel-artikel dari internet dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan pengujian Perda.

Berkaitan dengan data sekunder yang digunakan, bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang

Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;

5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman;
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Titik Berat Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II;
11. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil;
12. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil;
13. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan;
14. Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah;
15. Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 2 Tahun 2019 tentang tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangngan Melalui Mediasi
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
17. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015;

18. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Selanjutnya, bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam tulisan ini meliputi buku, artikel ilmiah yang ditulis oleh para ahli hukum, skripsi, tesis, serta makalah terkait. Bahan hukum tersier yang digunakan antara lain kamus.

Tipologi penulisan yang digunakan dalam pembuatan tulisan ini apabila dilihat dari sifatnya termasuk dalam tipe penulisan deskriptif analitis karena menggambarkan konsep mekanisme pengujian Perda.

1.7. **Sistematika Penulisan**

Agar pembahasan tetap terarah dan sesuai dengan tujuan dari tulisan, maka perlu dijabarkan dengan jelas mengenai sistematika penulisannya. Sistematika dalam penulisan terdiri dari empat bab, dengan rincian susunan sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini, Penulis memaparkan mengenai hal-hal yang melatarbelakangi pengangkatan topik dan judul yang akan Penulis bahas yaitu mengenai mekanisme pengujian perda pasca putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Uraian latar belakang dalam penulisan ini berisikan mengenai mekanisme pengujian perda di Indonesia sebelum dan sesudah putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Kemudian dalam bab ini Penulis juga membahas mengenai tujuan penulisan, definisi operasional, metode penulisan serta sistematika penulisan.

BAB II: KONSEP NEGARA KESATUAN DAN TEORI PERUNDANG-UNDANGAN

Melalui bab ini, Penulis akan menjelaskan konsep negara kesatuan, teori perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan, dan pengujian peraturan perundang-

undangan.

BAB III: MEKANISME PENGUJIAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA PADA MASA ORDE LAMA, ORDE BARU, DAN PASCA REFORMASI

Melalui bab ini, Penulis akan menjelaskan bagaimana mekanisme pengujian perda di Indonesia dari sisi historis mulai dari Orde Lama, Orde Baru, dan pasca Reformasi baik pengujian Perda yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan yudikatif.

BAB IV: IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016 TERHADAP PENGUJIAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

Pada bab ini, Penulis akan menjelaskan bagaimana implikasi pengujian perda setelah adanya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 baik pengujian Perda yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan yudikatif. Dimana pada Bab ini diketahui bahwa pembatalan Perda hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung sedangkan Pemerintah Pusat hanya dapat melakukan pengawasan secara preventif.

BAB V: PENUTUP

Pada akhir penulisan akan membahas mengenai kesimpulan dan saran terhadap permasalahan-permasalahan yang dibahas.

BAB II

KONSEP NEGARA KESATUAN DAN TEORI PERUNDANG-UNDANGAN

Bab ini membahas mengenai konsep negara kesatuan, kewenangan presiden dalam negara kesatuan, hubungan pemerintah pusat dan daerah, teori perundang-undangan, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan, pengujian peraturan perundang-undangan baik yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung.

2.1. Konsep Negara Kesatuan

Miriam Budiardjo menyatakan setiap negara mempunyai wilayah, penduduk, pemerintah, dan kedaulatan sebagai unsur mutlak yang harus dimiliki oleh suatu negara.²⁶ Manifestasi atas kedaulatan yang dimilikinya, negara memiliki sifat memaksa, sifat monopoli, dan sifat mencakup semua agar peraturan perundang-undangan ditaati, untuk menetapkan tujuan bersama dari masyarakat, dan memastikan bahwa semua peraturan perundang-undangan berlaku untuk semua orang tanpa kecuali.²⁷

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa bentuk kontemporer negara terbagi dalam tiga kelompok besar, yaitu: negara konfederasi, negara kesatuan, dan negara federal.²⁸ Menurut Edward M. Said (dengan mengutip L. Oppenheim), konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap negara-negara

26 Edwar M. Said dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 30-31.

27 *Ibid.*, hlm. 32.

28 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 34-35.

itu.²⁹ Berdasarkan pengertian ini, Budiarto berpendapat bahwa “negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat, sehingga konfederasi itu sendiri pada hakikatnya bukanlah negara, baik ditinjau dari sudut ilmu politik maupun dari sudut hukum internasional.³⁰ Kelangsungan hidup konfederasi sangat tergantung pada keinginan atau kesukarelaan negara-negara peserta berdasarkan *vested interest* yang terdapat dalam ikatan konfederasi. Dengan demikian dapat dikatakan konfederasi merupakan ikatan kenegaraan yang sangat lemah dan tanpa kedaulatan.³¹ Bentuk negara yang kedua adalah negara kesatuan. Mengenai bentuk negara yang satu ini, C.F. Strong menyatakan:

*A unitary state is one organised under a single central government; that is to say, whatever powers are possessed by the various districts within the area administered as a whole by the central government, are held at the discretion of that government, and the central power is supreme over the whole without any restrictions imposed by any law granting special powers to its part.*³²

Menurut Strong, negara kesatuan adalah satu negara yang diselenggarakan di bawah satu Pemerintah Pusat yang tunggal, yaitu kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai daerah dalam lingkup wilayah yang secara keseluruhan diatur oleh Pemerintah Pusat, diselenggarakan dengan kebijakan pemerintah itu sendiri, dan kekuasaan pusat adalah yang tertinggi di atas semuanya tanpa pembatasan oleh hukum apapun yang memberikan kewenangan khusus pada bagian wilayahnya. C.F. Strong menyatakan bahwa ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan ialah: pertama, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan kedua, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat..³³ Abu Daud Busroh menyebutkan:

29 Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 141-145

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

32 C.F Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, hlm. 61.

33 C.F. Strong dalam Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 140.

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.³⁴

Dalam negara kesatuan, penyerahan sebagian kekuasaannya dilakukan melalui penyelenggaraan desentralisasi dengan terwujudnya pemerintahan daerah otonom dengan kekuasaan tertinggi tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat (negara kesatuan terdesentralisasi).³⁵

Miriam Budiarto mengemukakan, hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi dan kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Budiarto menambahkan terdapatnya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri tidaklah berarti bahwa Pemerintah Daerah itu berdaulat, sebab pengawasan tetap terletak di tangan Pemerintah Pusat.³⁶ Hal ini selaras dengan pernyataan C.F. Strong dalam Budiarto yang menyatakan, terdapat dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Bentuk ketiga dari negara adalah negara federal. Strong mendefinisikan bentuk negara federal sebagai “*a federal state is one in which a number of coordinate states unite for certain common purposes*”.³⁷

34 Abu Daud Busyroh, *Ilmu Negara*, hlm. 74.

35 Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 142

36 *Ibid.*, hlm. 63.

37 Mohd Shafi Bhat, *Comparative Government & Politics*, (New Delhi: Education Publishing, 2011), hlm. 101.

Menurut Strong negara federal adalah satu negara di mana terdapat sejumlah negara yang mengkoordinasikan diri bersatu untuk tujuan tertentu bersama. Strong menambahkan untuk membentuk suatu negara federal diperlukan dua syarat, yaitu adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu dan keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mewujudkan federasi melalui ikatan terbatas, oleh karena itu apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan, maka bukan federasi-lah yang akan dibentuk, melainkan negara kesatuan.³⁸

Bentuk negara yang populer selain negara kesatuan adalah negara federal dan pembahasan tentang negara federal tidak dapat dilepaskan dari paham federalisme. Menurut Eko Prasajo, "Federalisme dan negara federal tidaklah simetris. Federalisme sebagai idiologi dan teori adalah prinsip dan semangat hidup bersama dalam suatu konvensi sinergis".³⁹ Prasajo menjelaskan bahwa, federalisme perwujudannya tidak selalu dalam bentuk negara federal, akan tetapi memberikan dasar penguatan setiap individu dan struktur sosial terbawah dalam suatu komunitas bangsa. Federalisme sebagai teori dan idiologi mengalami konkretisasi nilai dalam bentuk negara federal.⁴⁰ Lebih jauh Prasajo menambahkan, federalism mengkonstruksikan sejumlah variabel yang menggambarkan tarik menarik antara sentralisasi dan desentralisasi kekuasaan berbasiskan teritorial.⁴¹

Berdasarkan penjelasan tersebut maka, dalam sistem pemerintahan di negara federal, sentralisasi dan desentralisasi sesungguhnya saling terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Tidak terdapat suatu negara yang dapat mempertahankan eksistensinya tanpa sentralisasi. Sejak kelahirannya negara menganut sentralisme dalam memanifestasikan peran dan fungsinya untuk mengelola negara

38 C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitution*, hlm 45.

39 Eko Prasajo, *Federalisme dan Negara Federal, Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2005), hlm. 68-69.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

dan pemerintahan.

Derajat sentralisasi suatu negara sangat tergantung dengan sistem pemerintahan yang dipengaruhi oleh sistem politik, sosial, dan ekonomi, serta adanya tuntutan demokrasi baik dalam konteks nasional maupun global. Di negara konfederasi sulit untuk mengukur derajat sentralisasi dan desentralisasi karena bentuk ikatan antar anggota konfederasi yang kabur. Hal ini sangat berbeda dengan negara kesatuan dan negara federal yang sangat jelas bentuk pemerintahannya.

Sentralisasi adalah keseluruhan wewenang pemerintahan yang terpusat pada Pemerintah Pusat.⁴² Interpretasi yang dapat diberikan terkait definisi ini adalah bahwa seluruh keputusan/kebijakan oleh pusat mutlak harus dilaksanakan oleh tingkatan pemerintahan di bawahnya (daerah) berdasarkan undang-undang.⁴³ Sementara itu desentralisasi secara umum dapat didefinisikan sebagai pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada pimpinan atau pejabat-pejabat pada level bawah pada suatu organisasi.⁴⁴ Namun dalam tataran praktik penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi tidak hanya masalah pendelegasian wewenang.

Desentralisasi pada hakekatnya merupakan penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang mengandung dua substansi pokok, yaitu wewenang mengatur dan wewenang mengurus urusan pemerintahan.

Dalam konteks negara-bangsa hampir tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara sentralistik oleh pusat semata.⁴⁵ Tidak mungkin pula penyelenggaraan

42 Ahmad Khairuddin, *Fenomena Keadilan Dalam Otonomi Daerah, Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm.67-70

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 Bhenyamin Hoessein, "Reformasi Pemerintahan Daerah Sebagai Upaya Pengembangan Otonomi Daerah Tingkat II Dalam Rangka Mengaktualisasikan UUD 1945 dan Era Globalisasi" dalam *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial

pemerintahan dilakukan secara lokalitas belaka.⁴⁶ Azhar Kasim menyatakan negara federal sebagai konkretisasi federalisme pada dasarnya kontinum dengan negara kesatuan dengan tetap dibutuhkannya derajat sentralisasi dalam penyelenggaraan negara.⁴⁷ Begitu juga dengan negara kesatuan, melalui paham unitarisme yang dianutnya tidak kemudian hampa tanpa desentralisasi.

Di negara federal, konkretisasi desentralisasi diadaptasi melalui keberadaan pemerintahan daerah di bawah negara-negara bagian, sedangkan di negara kesatuan desentralisasi terwujud melalui terselenggaranya otonomi daerah yang melahirkan daerah otonom. Hans Kelsen menyatakan derajat desentralisasi merupakan indikator pembeda antara negara kesatuan, negara federal dan negara konfederasi. Kelsen mengemukakan;

*Only the degree of decentralization distinguishes a unitary State divided into autonomous provinces from a federal States. And as the federal States is distinguished from a unitary State, so is an international confederacy of States distinguished from a federal States by a higher degree of decentralization only. On the scale of decentralization the federal States stands between the unitary State and an international union of States.*⁴⁸

Berdasarkan pernyataan di atas dapat dikatakan bahwa baik di negara konfederasi, negara kesatuan maupun negara federal, desentralisasi terwujud dengan derajatnya masing-masing.

King, menyatakan federalisme sebagai idiologi dan federasi sebagai institusi merefleksikan tiga bentuk orientasi mobilisasional, yaitu: federal-sentralisme, federal-desentralisme,

dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009), hlm. 45.

46 *Ibid.*

47 Azhar Kasim, dalam Prasojo, *Federalisme dan Negara Federal, Sebuah Pengantar*, hlm. 2.

48 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 60.

dan federal-bilans.⁴⁹

Federal-sentralisme dideskripsikan sebagai kondisi di mana semakin besar kekuatan tersentralisasi pada pusat, akan semakin kecil kekuasaan yang dimiliki oleh satuan-satuan operasional. Sebaliknya jika satuan-satuan teritorial mempunyai kedaulatan dan kekuatan yang lebih besar dibandingkan negara pusat (federal) maka kondisi ini disebut sebagai federal-desentralisme. Struktur federal-bilans pada prinsipnya merupakan bentuk keseimbangan soberenitas dan kekuasaan antara pusat dan satuan-satuan teritorial.⁵⁰ Namun demikian secara fundamental derajat sentralisme dan desentralisme di negara federal ditentukan oleh konstitusi.⁵¹

Negara kesatuan saat ini dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.⁵² Pada hakekatnya sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis.⁵³ Dalam sistem negara, sentralisasi dan desentralisasi bergerak dari satu titik pendulum ke titik pendulum yang lain dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan kombinasi kekuatan yang bersifat sentripetal (sentralisasi) dan kekuatan sentrifugal (desentralisasi) secara bersamaan.⁵⁴

Berdasarkan teori tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tidak terdapat satu negara yang menjalankan pemerintahan semata hanya dengan sentralisasi, dan tidak terdapat negara yang menyelenggarakan pemerintahan secara desentralisasi saja. Hal ini berlaku baik di negara yang menganut *unitary system* maupun negara dengan rezim *federal system*.

49 Eko Prasjo, *Federalisme dan Negara Federal, Sebuah Pengantar*, hlm. 80-85.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

52 Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Jakarta: Universitas Pancasila, 2009), hlm. 30.

53 Eko Prasjo, *et al*, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2006), hlm. 45.

54 *Ibid.*, hlm. 46.

Karakter dasar pemerintahan daerah di negara kesatuan teridentifikasi melalui ketiadaan soberenitas (kedaulatan) yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, sedangkan negara bagian di negara federal merupakan struktur asli yang memiliki karakter kedaulatan.

Pemerintahan daerah di negara kesatuan merupakan bentukan pusat. Apabila Pemerintah Pusat berkehendak untuk memperkecil dan meluaskan derajat desentralisasi atau bahkan mengambil kembali dan membubarkan pemerintahan daerah melalui undang-undang, maka itu adalah hak Pemerintah Pusat.⁵⁵ Sebaliknya, negara-negara bagian sebagai struktur asli sebelum negara federal terbentuk, menggalang konsensus bersama untuk mewujudkan berdirinya negara federal.⁵⁶ Konstruksi hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di negara kesatuan adalah *subordinate* sedang antara pemerintah federal dengan negara bagian di negara federal adalah *coordinate*.⁵⁷

2.1.1. Kewenangan Presiden dalam Negara Kesatuan

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Dikarenakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam sebuah negara tidak dapat dilaksanakan oleh satu organ tunggal wilayah negara Indonesia dibagi menjadi beberapa bagian wilayah atau daerah untuk menunjang jalannya pemerintahan. Maka di setiap wilayah negara diperlukan satuan pemerintahan yang lebih kecil, yaitu satuan pemerintahan sub-nasional, untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Satuan pemerintahan yang lebih kecil inilah yang dikenal sebagai pemerintahan daerah⁵⁸ Namun, Pembagian wilayah tersebut tidak mengakibatkan pembagian kedaulatan negara ke daerah, melainkan hanya pada pembagian menjadi satuan-satuan pemerintahan yaitu satuan pemerintahan nasional dan satuan pemerintahan sub-nasional.⁵⁹

55 *Ibid.*,

56 *Ibid.*, hlm. 48.

57 *Ibid.*,

58 Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, 2005), hlm.217.

59 *Ibid.*, hlm. 220.

Pemerintahan daerah merupakan subsistem dari negara kesatuan dan otonomi merupakan fenomena negara kesatuan. Negara yang sentralistik cenderung memiliki kesatuan nasional yang rapuh. Kesatuan nasional yang kokoh justru terbangun pada negara-negara dengan daerah-daerah yang diberi otonomi secara mandiri karena mereka memiliki kesempatan untuk mengekspresikan diri secara politik. Berlandaskan negara kesatuan, maka dikembangkanlah aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan, antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Untuk itu, maka sudah sewajarnya bila akan terjadi tarik menarik antaran kedua tuntutan tersebut. Tarik ulur tersebut setidaknya sudah terjadi dalam berbagai hal yakni:

1. Ketidakseimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Perimbangan keuangan yang tidak seimbang antara pusat dan daerah menimbulkan kecemburuan di daerah, begitu juga pembagian yang tidak merata kepada satu daerah dengan daerah lainnya. Ketimpangan fiskal dapat ditinjau dari dua sisi, yaitu ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal.⁶⁰ Kecemburuan-kecemburuan dalam pembagian keuangan juga dapat terlihat dari dana alokasi khusus pada daerah otonomi khusus;⁶¹

2. Perdebatan Terminologi Kata Demokratis

Perdebatan terminologi kata demokratis bermuara pada masalah pengisian jabatan kepala daerah karena penafsiran terminologi “demokratis” pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 membuka kemungkinan kepala daerah dapat dipilih melalui semi demokratis, yaitu dipilih melalui DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat;

3. Pengakuan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa pada Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945 juga dianggap dapat memicu dan menimbulkan disintegrasi pada negara kesatuan.

60 Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Permerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 2008), hlm. 11.

61 *Ibid.* hlm. 14.

Tuntutan-tuntutan untuk menjadikan daerah otonomi sering dijumpai, seperti pada provinsi Kalimantan Timur⁶² yang menuntut diberikan porsi pembagian sumber daya alam yang adil serta kewenangan yang lebih luas, yakni keleluasaan mengambil kebijakan di sektor energi, kehutanan, tata ruang, dan lingkungan hidup. Dalam tataran yang lebih ekstrim, muncul gerakan separatis seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Dalam UUD 1945 yang dirumuskan oleh para *Founding Fathers*, pengaturan mengenai pemerintahan daerah terdapat pada Bab VI pada Pasal 18. Pembahasan untuk mengubah Pasal 18 telah dilakukan ketika melakukan perubahan UUD 1945 yang pertama. Namun pada pembahasan perubahan tersebut tidak dilanjutkan mengenai rumusan perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945.⁶³ Upaya perubahan terhadap Bab VI pada Pasal 18 kembali dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR ketiga, pada tanggal 6 Desember 1999.⁶⁴ Upaya perubahan tersebut direalisasikan pada perubahan UUD NRI 1945 yang kedua.

Di dalam naskah UUD 1945 yang disertai dengan perubahannya, membahas mengenai Pemerintah Daerah diatur di dalam Bab VI pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pada pasal-pasal tersebut diatur bahwa Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik dibagi atas provinsi-provinsi dan provinsi-provinsi tersebut dibagi menjadi kota dan kabupaten. Dalam provinsi, kota, dan kabupaten memiliki pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah terdiri dari pemerintah daerah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah kota dan tiap pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

62 Rafan Dwinanto, "Kaltim Juga Tuntut Kewenangan Melalui Otonomi Khusus" <http://kaltim.tribunnews.com/2015/02/03/kaltim-juga-tuntut-kewenangan-melalui-otonomi-khusus>, diakses 8 Juni 2019

63 Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm.1112

64 *Ibid*, hlm. 1115.

(DPRD) dalam daerahnya masing-masing. Pemerintahan daerah dapat menetapkan peraturan daerah.

Hubungan wewenang, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau hubungan antara pemerintahan daerah provinsi dengan pemerintahan daerah kabupaten dan kota diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Sistem pemerintahan di suatu negara dan bentuknya selalu berkaitan suatu susunan pembagian pemerintahan atas pemerintahan pusat dan lokal. Ada juga yang disebut pemerintah nasional dan pemerintah daerah. Demikian pula ada yang mengenal sistem pemerintahan federal dan pemerintahan negara bagian. Hubungan kedua macam susunan pemerintahan tersebut senantiasa ditata dalam suatu sistem yang dijalankan dengan baik. Selain itu dalam sistem pembagian kekuasaannya di antara susunan tersebut dikenal pula sistem pemerintahan kesatuan maupun sistem federal.⁶⁵

Pemahaman Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pemahaman negara yang utuh telah dijelaskan pada Bab I UUD 1945 tentang Bentuk dan Kedaulatan. Beberapa pembahasan mengenai daerah otonom pada tingkat daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota dapat ditinjau dari pendapat berikut:

1. Otonomi yang hanya diletakan pada daerah tingkat II akan memunculkan kesenjangan antara daerah tingkat II, daerah tingkat II yang kaya memang bisa terus kaya, tetapi daerah tingkat II yang miskin sumber daya alam dan sumber daya manusia akan bertambah miskin;⁶⁶
2. jika otonomi diletakan pada Dati I, maka pihak Dati I dapat mengkoordinasikan pembangunan antar

65 Miftah Thoha, "Desentralisasi di Negara Kesatuan", Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 43, Desember 2013, hlm. 63.

66 Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945: Pemerintahan Daerah.*, hlm.1121

Dati II agar terjadi keseimbangan pertumbuhan dan kesejahteraan rakyatnya satu sama lain secara harmonis;⁶⁷

Pembagian menjadi daerah-daerah tersebut tidak mengakibatkan pembagian kedaulatan atau dengan kata lain tidak ada negara lain dalam wilayah Republik Indonesia. Pembagian tersebut hanya pada sistem pemerintahannya, sehingga menjadi satuan pemerintahan nasional (pusat) dan satuan pemerintahan sub nasional, yaitu provinsi dan kabupaten dan kota.⁶⁸ Hal ini sesuai dengan daerah-daerah pada tingkat daerah Provinsi, dan daerah Tingkat Kabupaten/Kota memiliki pemerintahan daerah yang merupakan pemerintahan sub nasional.

Frasa “pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang” juga memperkuat pandangan bahwa pemerintahan daerah bersifat sub-nasional. Tidak ada pembagian kedaulatan negara kepada daerah-daerah dapat diwujudkan dalam undang-undang organisasi pemerintahannya masing-masing.

Daerah dapat disebut otonom bila memenuhi beberapa kriteria berikut:⁶⁹

1. sebagai suatu *zelfstandigestaatsrechtelijkeorganisatie* yang dicerminkan pada keuangan, pembiayaan dan dimilikinya dinas daerah;
2. dari sisi hukum, daerah otonom adalah badan hukum sehingga memiliki kuasa untuk melakukan tindakan-tindakan mengenai kekayaan, kekuasaan hukum dan dapat bertindak;
3. sebagai badan hukum dapat dituntut dan menuntut pihak lain di pengadilan, memiliki anggaran sendiri dengan rekening yang terpisah dari rekening pemerintah pusat, memiliki wewenang untuk mengalokasikan sumber-sumber yang substansial;

67 *Ibid*, hlm. 1111.

68 Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 217.

69 *Ibid*, hlm. 219-220.

4. mengemban multifungsi yang merupakan pembeda utama antara daerah otonom dengan lembaga yang terbentuk dalam rangka desentralisasi fungsional.
5. penyelenggara desentralisasi adalah pemerintah pusat.

Menurut Bagir Manan, otonomi pada pengaturan Bab Pemerintahan Daerah adalah otonomi sebagai sub-sistem dari negara kesatuan.⁷⁰ Otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*). Baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Perbedaan hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan, dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.⁷¹

Hakekat otonomi daerah apabila otonomi diagendakan dalam rangka demokratisasi maka otonomi daerah paradigma baru harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah bukan otonomi pemerintah daerah. Juga bukan otonomi bagi daerah dalam pengertian suatu wilayah atau teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun pada akhirnya implementasi otonomi daerah dilakukan oleh pemerintah daerah maka kewenangan itu diperoleh karena pemerintah daerah dipilih melalui pemilu yang adil, jujur, dan demokrasi.⁷² Konsekuensi logis dari cara pandang di atas adalah otonomi daerah harus dipandang sebagai hak rakyat daerah yang sudah seharusnya inheren di dalam agenda demokrasi dan atau demokratisasi. Dengan begitu maka otonomi daerah tidak bisa diartikan sekedar sebagai persoalan penyerahan urusan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah.

70 Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945: Pemerintahan Daerah*, hlm. 1131.

71 Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 4.

72 Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945: Pemerintahan Daerah*, hlm. 1151.

Penyerahan urusan atau pelimpahan wewenang hanyalah instrumen administratif bagi implementasi hak daerah dalam mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing.⁷³

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat. Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara holistik.

Desentralisasi tidak berarti memberikan kewenangan penuh tanpa batas kepada pemerintah daerah untuk mengambil keputusan sendiri, pemerintah pusat pada tingkat terakhir yang bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu dalam pembicaraan desentralisasi tidak akan lepas sama sekali kewenangan pemerintah pusat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pemerintahan

73 *Ibid.*

daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.⁷⁴

Daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Pemerintah juga berwenang untuk menghapuskannya. Sekalipun hubungannya dengan Pemerintah adalah hubungan antar organisasi, namun dalam negara kesatuan daerah otonom dibawah Pemerintah. Daerah otonom bukanlah badan yang berdaulat. Dengan perkataan lain, daerah otonom bukanlah negara dalam negara.⁷⁵

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "*Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar*". Presiden yang memegang kekuasaan dalam pasal ini merujuk pada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial, tidak terdapat perbedaan presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*). Dengan ditambahkannya kekuasaan pemerintahan negara kepada Presiden maka Presiden selain sebagai kepala negara juga merupakan kepala pemerintahan. Sistem pemerintahan suatu negara disebut sebagai sistem pemerintahan yang presidensial apabila⁷⁶:

1. Kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan;
2. Kepala negara tidak bertanggungjawab kepada parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya;
3. Presiden sebaliknya juga tidak berwenang membubarkan parlemen; dan

74 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, UUD 1945, Ps. 18 ayat (5)

75 Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009), hlm. 170.

76 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006), hlm. 60.

4. Kabinet sepenuhnya bertanggungjawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator yang tertinggi.

Hubungan antara daerah otonom dan Pemerintah dalam negara kesatuan adalah *dependent* dan *subordinate*. Sekiranya terjadi konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk konflik antara daerah otonom dan Pemerintah mengenai pembatalan Peraturan Daerah, maka penyelesaiannya dilakukan dalam jajaran Pemerintah.⁷⁷

Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴⁴ Dengan kata lain, penanggung jawab keseluruhan pelaksanaan pemerintahan adalah Presiden. Hal ini dikarenakan Indonesia adalah negara kesatuan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Pemerintahan daerah adalah bagian dari pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Sehingga, meskipun berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 daerah diberi otonomi yang seluas-luasnya untuk juga menyelenggarakan pemerintahan, penanggung jawab terakhir penyelenggaraan pemerintahan itu tetap Presiden. Karena itu, Presiden berkepentingan dan berdasar hukum untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang berada di bawah tanggung jawab.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan ruang lingkup urusan pemerintahan yang sangat luas kepada daerah untuk diatur dalam peraturan daerah. Ketentuan tersebut mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintahan daerah yang ditugaskan untuk merancang sebuah peraturan daerah untuk mengetahui dan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan substansi rancangan peraturan daerah.

⁷⁷ *Ibid.* hlm. 177.

Wewenang Menteri membuat peraturan diakui dan mempunyai sifat peraturan perundang-undangan. Menteri selain sebagai pejabat publik adalah pejabat administrasi negara, menteri untuk melaksanakan hak dan kewajiban atau wewenang departemennya berhak membuat aturan-aturan. Wewenang mengatur ini dapat bersumber dari atribusi, delegasi, mandat atau dasar kebebasan bertindak, maka pengertian mengatur tidak hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga peraturan kebijakan, dan berbagai bentuk keputusan yang bersifat umum lainnya.⁷⁸ Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.⁷⁹

Kewenangan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai kontrol administrasi dalam Undang-Undang.

2.1.2. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Dasar konstitusional hubungan pusat dengan daerah adalah Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing

⁷⁸ Ni"matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: FHUII PRESS, 2007), hlm.84.

⁷⁹ Bagir Manan, "Tertib Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPR RI No.III/MPR/2000 ", *Material Course Hukum Perundang-undangan* , Jakarta, hlm 12.

sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dapat diketahui bahwa terdapat dua asas untuk Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yakni asas otonomi dan tugas pembantuan.

Asas otonomi diatur dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.”

Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 9 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut⁸⁰:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum;
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota;
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah;
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya, dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa⁸¹:

- (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana

80 Indonesia , *Undang-Undang Pemerintahan Daerah* , UU No.23 Tahun 2014, LN No.244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Ps. 18.

81 *Ibid.* Ps. 10.

dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat: melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Maka berdasarkan Pasal 9 dan 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka urusan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dibagi menjadi⁸²:

1. Absolut yakni urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter
 - f. fiskal nasional;
 - g. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat: melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonstrasi.

2. Konkuren yakni urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota;

82 *Ibid*, Ps. 9 dan Ps. 10.

3. Umum yakni urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan

Mencermati Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas, maka dapat diketahui bahwa di luar 6 (enam) urusan pemerintahan yang telah ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka sisa atau selebihnya merupakan urusan yang menjadi wewenang pemerintahan daerah.

Dengan demikian, urusan/wewenang daerah dapat dikatakan bersifat tidak terbatas dalam hal apa saja selain enam urusan tersebut, sepanjang daerah yang bersangkutan memiliki kemampuan serta potensi untuk menyelenggarakan dan melaksanakan urusan itu guna membangun/meningkatkan kesejahteraan rakyat. Urusan-urusan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah ini dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan urusan pemerintahan sebagai daerah otonomi dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah selain mengatur dan mengurus berbagai urusan yang bersifat otonom, juga melaksanakan urusan pemerintahan pada bidang tertentu untuk menjalankan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan /atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Tugas pembantuan pada prinsipnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Perumusan tentang tugas pembantuan dengan urusan yang menjadi otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat perbedaan secara mendasar, yaitu untuk pelaksanaa tugas pembantuan dibebani dengan kewajiban mempertanggungjawabkan

kepada dan menugaskan atau pemberi tugas oleh yang melaksanakan tugas. Sedangkan urusan pemerintahan yang telah menjadi otonomi daerah tidak ada ketentuan kewajiban mempertanggungjawabkan, tetapi diarahkan dalam kapasitas fungsi pengawasan dalam bentuk preventif maupun represif.

Menurut Bagir Manan, “Kalau otonomi dalam arti luas mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind coadministration*), maka otonomi dan tugas pembantuan sama-sama kebebasan dan kemandirian dalam otonomi itu bersifat penuh baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan terdapat pada cara menjalankannya”.⁸³

Pelaksanaan tugas pembantuan diatur/dituangkan dalam peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah, agar pemerintahan daerah dapat mengatur lebih rinci sesuai dengan keadaan setempat, tetapi kewenangan yang diberikan bersifat terbatas. Sebab, “Peraturan tidak boleh mengatur tugas pembantuan di luar dari yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Adanya asas tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dengan pertimbanganketerbatasan perangkat pemerintah pusat dalam rangka efisiensi dan dayaguna serta hasilguna.

tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah “Sebagai terminal atau langkah awal untuk menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah sehingga daerah mempunyai pengalaman dan kesanggupan untuk mengatur dan mengurus sesuatu urusan tertentu tersebut.”⁸⁴

Pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dirumuskan bahwa Otonomi

83 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 108-109.

84 *Ibid.*

daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menganut sistem berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, namun dalam praktek terkadang sulit untuk melihat secara jelas dalam pelaksanaan dari ketiga asas tersebut bahkan menimbulkan kekeburan. Dalam hal ini dapat disadari, negara mempunyai peranan yang begitu besar dalam konteks pemerintah pusat/nasional maupun di tingkat pemerintahan daerah/regional. Oleh karena itu otonomi daerah sebagai sub-sistem desentralisasi dan pemerintahan daerah, harus berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat dan pergeseran garis politik dan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, bahkan perkembangan ini sangat dipengaruhi oleh UUD dan garis politik yang sedang berlaku dalam negara".⁸⁵

Pemberian otonomi kepada daerah adalah dalam lingkup negara kesatuan Republik Indonesia, maka hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah merupakan suatu kondisi sinequa non dalam negara yang berbentuk kesatuan seperti Republik Indonesia.

Konsekuensi yang timbul pasti akan terjadi hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, khususnya pengaturan kewenangan antara pusat dan daerah berdasarkan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang mencakup 3 (tiga) hal yaitu: pembagian kewenangan (*sharing of power*); pembagian pendapatan (*Distribution of Income*); dan kemandirian administrasi pemerintahan daerah (*empowering*).⁸⁶

Desentralisasi berdasarkan ketentuan Pasal (1) angka 8

85 M. Solly Lubis, *Reformasi Politik dan Hukum* (Bandung: Mandar Madju, 2000), hlm.87.

86 Muchsan, dalam M. Arief Nasution, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Madju, 2000), hlm.78

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan “Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”. Prinsip otonomi daerah yang lebih diarahkan terhadap terwujudnya pemerintahan yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat dan kemandirian perkembangan pembangunan daerah serta terwujudnya keserasian antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

Untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah sebagai daerah otonomi dapat diukur dengan empat ciri, yaitu:

1. Mempunyai aparatur pemerintah sendiri;
2. Mempunyai urusan/wewenang tertentu;
3. Mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri;
4. Dan mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.⁸⁷

Semakin baik dan sempurna keempat ciri tersebut, maka akan makin kuat derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh daerah tertentu, begitu pula sebaliknya.

2.2. Teori Perundang-Undangan

2.2.1. Jenis dan Materi Muatan

Bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam perancangan atau penyusunan peraturan perundang-undangan karena: ⁸⁸

1. Setiap pembentuk peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan atau dasar yuridis yang jelas, dan apabila tidak terdapat landasan tersebut maka batal demi hukum atau dapat dibatalkan;

⁸⁷ *Ibid.* hlm. 79

⁸⁸ Made Nurmawati, dan I Gde Marhaendra Wija atmaja, *Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan* (Bali: Fakultas Hukum Udayana, 2017), hlm. 52.

2. Hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis. Ketiga: pembentukkan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau yang lebih rendah. Prinsip ini mengandung;
 - a. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan sederajat atau yang lebih tinggi;
 - b. Peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang dianggap terbaru dan yang lama telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
 - c. Peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang umum yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang khusus tersebut (*lex specialis derogate lex generalis*).

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: ⁸⁹

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁸⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 4289, Ps. 136.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari uraian tersebut maka jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) yang menentukan bahwa⁹⁰:

“jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat

Asas “materi muatan yang tepat” itu oleh A. Hamid S. Attamimi diturunkan dari asas “organ/lembaga yang tepat”, yang oleh karena itu ia sebut juga sebagai asas “organ/lembaga dan materi muatan yang tepat” .¹⁹ Saat memberikan komentar tentang asas “organ/lembaga yang tepat” dari Van der Vlie, A. Hamid S. Attamimi mengemukakan:²⁰ “Berbeda dengan di Negeri Belanda di Republik Indonesia mengenai organ/ lembaga yang tepat itu perlu dikaitkan dengan materi muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Menurut hemat penulis, materi muatan peraturan perundang-undangan itulah yang menyatu dengan kewenangan masing-masing organ/

⁹⁰ *Ibid.* Ps. 8 ayat (1).

lembaga yang membentuk jenis peraturan perundangundangan bersangkutan. Atau dapat juga sebaliknya, kewenangan masing-masing organ/lembaga tersebut menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya”.

1. Undang-Undang Dasar

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam hierarchi peraturan perundang-undangan adalah UUD Tahun 1945. Hal tersebut telah diatur dengan tegas dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011. Dengan kedudukan yang tertinggi itu berarti bahwa peraturan yang berada dibawahnya harus berdasar atau bersumber pada UUD Tahun 1945. Dalam Pasal 3 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 menyebutkan :

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Hukum dasar adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²² Menurut A.Hamid S Attamimi, UUD Tahun 1945 tidak tepat disebut sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan mengatakan bahwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR tidak tepat masuk dalam jenis peraturan perundangundangan karena termasuk dalam aturan dasar. Sedangkan yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah undang-undang/perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Keputusan Direktur Jendral Departemen, keputusan kepala badan negara diluar jajaran pemerintah yang dibentuk dengan undang-undang, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur

Kepala Daerah , Keputusan Bupati/Wali Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II.23 Eksistensi UUD Tahun 1945 sendiri diakui dalam Pasal 3 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

2. Ketetapan MPR

Ketetapan MPR adalah Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.²⁴ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam UU No.12 Tahun 2011 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.²⁵ c.Undang-Undang (UU) / Perpu Jenis peraturan perundang-undangan yang ketiga menurut UU No,12 Tahun 2011 adalah Undang-Undang (UU). Landasan Hukum UU diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa : yang memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang adalah DPR. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 UU No.12 Tahun 2011 menyebutkan: UndangUndang adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Dengan demikian maka dalam pembentukan UU lembaga legislatif mempunyai peranan yang sangat menentukan keabsahan dan kekuatan mengikat UU itu untuk umum. ²⁶ Menurut para ahli hukum antara lain P.J.P.Tak²⁷ dalam bukunya *Rechtsvorming in Netherland* pengertian UU dibagi menjadi: UU dalam arti materiil (*wet materiele zin*) dan UU

dalam arti formal (*wet formele zin*). UU dalam arti formil adalah apabila pemerintah bersama dengan parlemen mengambil keputusan – maksudnya untuk membuat UU- sesuai dengan prosedur. Sedangkan UU dalam arti materiil adalah jika suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan mengeluarkan suatu keputusan yang isinya mengikat masyarakat secara umum. Atau dengan kata lain UU dalam arti Materiil melihat UU dari segi isi, materi dan substansinya. Sedangkan UU dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan tersebut hanya dilihat dari segi penekanannya yaitu sudut penglihatan, yaitu undang-undang yang dilihat dari segi materinya dan undang-undang yang dilihat dari segi bentuknya.²⁸ Sedangkan arti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam angka 4 pasal 1 UUNo.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perpu ditetapkan tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan hanya dapat dilakukan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa. Perpu harus mendapatkan persetujuan DPR pada sidang berikutnya untuk dapat berubah menjadi UU. Bila tidak maka Perpu tersebut harus dicabut.

3. Peraturan Pemerintah (PP)

Dasar hukum PP adalah Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 1 angka 5) UU No.12 Tahun 2011. Dengan demikian maka tidak akan ada PP jika tidak ada UU yang menjadi

induknya. Menurut A Hamid S Attamimi, karakteristik dari PP adalah:29

- a. PP tidak dapat lebih dulu dibentuk tanpa ada UU yang menjadi induknya;
- b. PP tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila UU yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;
- c. Ketentuan PP tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan UU yang bersangkutan;
- d. PP dapat dibentuk meski ketentuan UU yang bersangkutan tidak memintanya secara tegas;
- e. Ketentuan-ketentuan PP berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan. PP tidak berisi penetapan semata-mata.

3. Peraturan Presiden (Perpres).

Pepres adalah salah satu jenis peraturan perundang-undang yang baru ditentukan dengan tegas dalam UU No.10 Tahun 2004. Sebelum keluarnya UU No.10 Tahun 2004 dalam hierarchi PPU dikenal istilah Keputusan Presiden (Keppres) yang mempunyai sifat mengatur. Dasar hukum Perpres terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menentukan bahwa: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UndangUndang Dasar. Dalam rangka melaksanakan kekuasaan pemerintahan tersebutlah, presiden dapat mengeluarkan Perpres. Yang dimaksud dengan Perpres adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan (Pasal 1 angka 6, UU No.12 Tahun 2011). Rumusan tersebut jelas menegaskan bahwa kewenangan untuk membentuk Perpres adalah ditangan Presiden, dan pembentukan Perpres dilakukan dalam rangka pelaksanaan

pemerintahan oleh presiden. Dari segi wewenang Perpres dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Perpres sebagai pelaksanaan kewenangan dari presiden baik presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Disini Presiden mempunyai kewenangan secara mandiri untuk membuat Perpres yang tidak tetap batas lingkupnya. Kewenangan disini merupakan kewenangan atributif yang diberikan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945. Perpres mandiri ini adalah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi, dimana kekuasaan dan tanggung jawab ada ditangan Presiden;
- b. Perpres dapat juga dibentuk karena delegasi sebagai peraturan delegasi untuk melaksanakan perintah UUD, UU maupun PP.30

4. Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ditentukan bahwa

Pemerintahan daerah berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Perda terbagi menjadi Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur (Pasal 1 angka 7 UU No.12 Tahun 2011). Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Huruf

f) UU No.12 Tahun 2011. Peraturan Daerah Kabupaten, Adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Pasal 1 angka 8). Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh (Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Huruf g). Sedangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundangundangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Materi muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Materi Muatan UUD adalah merupakan hukum dasar negara. Atau *the basic of the national legal order*/ Sebagai *the basic of the national legal order* maka UUD atau konstitusi akan menjadi sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Perbedaan antara UUD dengan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya, salah satunya adalah dari segi materi muatan. Menurut K.C.Wheare⁹¹ UUD adalah suatu dokument hukum sehingga akan merupakan:
 - a. Pernyataan pilihan (*a short of manifesto*);
 - b. Pengakuan dan keyakinan (*a consession of faith*);
 - c. Pernyataan mengenai cita-cita bangsa/negara (*a statement of ideals*);
 - d. d.Piagam negara (*a charter of the land*).

K.C. Wheare mengatakan bahwa UUD sebagai suatu aturan hukum mengatur/ berisi aturan-aturan negara yang mengatur

91 K.C.Wheare, *Modern Constitution* (Oxford University Press, 1975), hlm.32

tentang:⁹²

- a. Susunan (*structure*) pemerintahan, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif;
- b. Hubungan timbal balik (*mutual relation*) antara alat-alat perlengkapan negara;
- c. Hubungan antara alat-alat perlengkapan negara dengan masyarakat (*community*), agar hak –hak masyarakat dan warga negara tidak dilanggar (*the quarantes of citizen*).

Sedangkan menurut Struycken, Materi UUD berisi:⁹³

- a. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau;
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan;
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun yang akan datang;
- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan hendak dipimpin.

Menurut Sri Sumantri Martosoewignyo, materi muatan konstitusi setidaknya berisi tiga hal pokok yaitu:⁹⁴

- a. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan Warga Negara;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.
- d. Materi Muatan Ketetapan MPR Dalam UU No.12

92 *Ibid.* hlm. 45.

93 Made Nurmawati dan I Gede Pantja Astawa, *Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, hlm.95.

94 H.R.Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945* (Bandung: Alumni, 2006), hlm.2.

Tahun 2011 tidak termuat materi muatan Ketetapan MPR. Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b, hanya menyebutkan bahwa: “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih

2. Materi Muata Ketetapan MPR

berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Dengan demikian yang menjadi materi Ketetapan MPR yang masih diakui adalah materi ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003. Berikut ini Ketetapan-Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang adalah:

- a. Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme, Leninisme; dan
- b. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; Berdasarkan Uraian di atas, makna Ketetapan MPR adalah ketetapan yang dikeluarkan MPR sebagai konsekuensi dari tugas, kedudukan dan kewenangan MPR sesuai UUD 1945. Adapun

Kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem hukum nasional adalah sebagai salah satu sumber hukum nasional

3. Materi Muatan Undang-Undang

Dalam Pasal 10 UU No.12 Tahun 2011 menyebutkan:

- a. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
 - 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;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

4. Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya." Ketentuan tersebut menegaskan bahwa PP hanya dapat ditetapkan oleh Presiden jika ada UU induknya. Kewenangan Presiden untuk menetapkan PP adalah merupakan salah satu wujud dari fungsi Presiden sebagai kepala pemerintahan, yakni kepala kekuasaan eksekutif dalam negara, sehingga dalam rangka menjalankan UU, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan PP. Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 12 UU No 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian maka PP berisi pengaturan lebih lanjut dari UU. J.A.H Logemann mengatakan: *Dit is een zeer ruime bevoegheid, maar het moet uitvoering blijven, geen aan*

vulling (ini adalah suatu kewenangan yang sangat luas, tetapi ia (PP) harus tetap sebagai pelaksana belaka, tidak ada penambahan).⁵⁶ Terkait materi yang memuat sanksi pidana, atau pemaksa, bila UU tidak mencantumkannya maka dalam PP tidak boleh mencantumkan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.⁹⁵

5. Materi Muatan Peraturan Presiden

Pasal 13 UU No.12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

6. Materi Muatan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten

Dalam Pasal 14 UU No.12 Tahun 2011 disebutkan 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. Khusus untuk materi yang terkait dengan ketentuan pidana, Pasal 15 UU No.12 Tahun 2011 menentukan: (1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b. Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain

95 Made Nurmawati dan I Gede Pantja Astawa, *Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, hlm.66.

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Selain rumusan dalam UU No.12 Tahun 2011 penjabaran lebih lanjut tentang materi muatan Perda Propinsi dan Perda Kabupaten diatur lebih lanjut dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015. Dalam Pasal 4 ayat (2) Permendagri No.80 Tahun 2015 menentukan bahwa materi muatan Perda adalah:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 4 ayat (3) ditentukan bahwa selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 5 ditentukan bahwa Perda provinsi memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan provinsi;
- b. kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; 56
- c. kewenangan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan/atau kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;

- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau;
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selain materi tersebut, dalam Pasal 5 Permendagri No.80 Tahun 2015 disebutkan bahwa ada materi lain yang dapat dimuat dalam Perda yaitu:

- a. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- c. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif berupa teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif; dan/atau sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

2.2.2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Teori hierarki peraturan perundang-undangan di era modern maupun kontemporer sangat dipengaruhi oleh teori hukum Hans Kelsen mengenai *grundnorm* (norma dasar) dan *stufenbauthorie* (tata urutan norma).

Menurut Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*).

Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior). Pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.⁹⁶

Menurut Kelsen, norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi disebut sebagai norma dasar. Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri ke satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau sebuah tatanan norma. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat diantara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma. Bahwa suatu norma termasuk ke dalam sistem suatu norma, ke dalam tatanan normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan mengonfirmasikan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut.⁹⁷

96 Aziz Syamsuddi, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15.

97 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1971), hlm. 161.

Konsep norma dasar Kelsen ini kemudian diafirmasikan oleh Nawiasky meskipun dengan sebutan lain, yaitu *Staatfundamentalnorm*. Nawiasky menegaskan, *Staatfundamentalnorm* atau norma fundamental negara (norma dasar) adalah norma tertinggi dalam suatu negara dan norma ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Bahkan Nawiasky juga menegaskan bahwa isi norma fundamental negara merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar.⁹⁸

Apabila mencermati maksud norma dasar menurut Kelsen dan atau norma fundamental negara menurut Nawiasky maka Pancasila merupakan norma dasar yang menginduki segala macam norma dalam tatanan norma di Indonesia. Untuk memperjelas kedudukan norma dasar dalam tatanan hukum suatu negara, Kelsen juga menjelaskan pola hubungan antar norma melalui teorinya *stufenbau* atau hirarki norma. Kelsen menjelaskan hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.⁹⁹

Menurut Achmad Ali, *stufenbautheorie* Kelsen merupakan peraturan hukum keseluruhannya dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkrit. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang “seharusnya”, berubah menjadi sesuatu yang “dapat” dilakukan.¹⁰⁰

98 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Penerbit PT Kanisius, 2007), hlm. 46.

99 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 179.

100 Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan, Vol. 1 Pemahaman Awal*, (Jakarta: Kencana Premedia Group, 2009), hlm. 62.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.¹⁰¹

Teori Kelsen tentang hirarki norma kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre*. Nawiasky menegaskan bahwa sistem norma hukum di negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Nawiasky kemudian memberi gagasan baru tentang sistem norma tersebut yaitu dengan adanya pengelompokan norma. Menurut Nawiasky, pengelompokan norma dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar yaitu: kelompok pertama, *Staatfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Kelompok kedua, *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara). Kelompok ketiga, *Formell Gesetz* (Undang-Undang). Kelompok keempat, *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom).¹⁰²

Di dalam sistem hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, yang kemudian berturut-turut diikuti batang tubuh Undang-Undang Republik

101 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I*, hlm. 25.

102 Persamaan Kelsen dan Nawiasky adalah sama-sama menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis serta keberlakuan norma bersumber pada norma dasar. Perbedaan keduanya adalah Kelsen menyebut norma dasar sebagai *Grundnorm* sedangkan Nawiasky menyebutnya *Staatfundamentalnorm*. Selain itu, Nawiasky mengelompokan norma sedangkan Kelsen tidak. Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, hlm. 44-45.

Indonesia, Ketetapan Majelis Pemusyawarata Rakyat (TAP MPR), serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut dengan Konvensi Ketata negaraan sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang dan Perpu (*formell gesetz*) serta peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*verordnung dan autonome Satsungz*) yang dimulai dari peraturan pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/Kota.¹⁰³

J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa salah satu prinsip negara hukum adalah adanya asas legalitas. Asas legalitas menghendaki bahwa undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. sehingga pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis.¹⁰⁴ Mengingat pentingnya kedudukan peraturan perundang-undangan tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia maka tertib peraturan perundangan wajib untuk diwujudkan, salah satunya melalui pengujian peraturan perundang-undangan.

Pengujian peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan hirarki peraturan perundang-undangan. Mengingat bahwa tata peraturan perundang-undangan harus tersusun secara hierarkis dan saling berkaitan satu sama lain secara teoritik telah tersampaikan melalui teori Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau hirarki norma hukum. Dalam teori ini berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.¹⁰⁵ Hans Kelsen menjelaskan lebih lanjut bahwa, kaidah hukum itu sendiri tidak lain adalah *command of the sovereign*-kehendak yang berkuasa.¹⁰⁶ Sehingga hukum

103 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, hlm. 39.

104 J.B.G.M. ten Berge, *Besturen door de Overheid*, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 9

105 Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 23.

106 *Ibid.*, hlm. 24.

itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atas otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, dimana norma yang lebih rendah harus sesuai dengan yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi menjadi acuan norma di bawahnya. Merkl mengatakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantkizt*).¹⁰⁷ Dalam hal tata susunan atau hirarki sistem norma-norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma yang di bawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaknya sistem norma yang berada di bawahnya.

Di Indonesia norma tertinggi ini dikontekskan dalam bentuk konstitusi. Karena itu, norma ini merupakan alasan tertinggi bagi keabsahan norma, norma yang satu diciptakan sesuai dengan yang lain, dan dengan demikian terbentuklah sebuah tatanan hukum dalam struktur hierarkis.¹⁰⁸

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7 disebutkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini adalah yang tertinggi UUD 1945, Tap. MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara seperti DPR, MA, MK, BPK dan lain-lain juga menjadi kewenangan MA dalam hal pengujian, selama peraturan tersebut dikeluarkan sesuai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 24A UUD 1945 diatur bahwa MA mempunyai kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan untuk menguji UU terhadap UUD 1945 diatur lebih lanjut di Pasal 24C yakni melalui MK.

Sehingga konsekuensi logis dari hierarki peraturan perundang-undangan adalah adanya mekanisme yang menjaga

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 23.

¹⁰⁸ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, hlm. 244.

dan menjamin agar tidak ada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sampai ke UUD 1945 jika tidak peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

2.2.3. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Dilihat dari subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*judicial review*), legislatif (*legislative review*) dan lembaga eksekutif (*executive review*).¹⁰⁹ Pemahaman lain menyebutkan bahwa terdapat tiga kategori besar dalam pengujian peraturan perundang-undangan dan perbuatan administrasi negara, yaitu: pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).¹¹⁰

Dalam perkembangan pengujian norma hukum muncul berbagai macam istilah, seperti: *toetsingrecht*, *judicial review*, *constitutional review*, dan lainnya. Istilah *toetsingrecht* berarti “hak menguji”, “hak atau kewenangan untuk menguji atau hak uji”, pengertian tersebut memperjelas bahwa “*toetsingrecht*” merupakan suatu proses untuk melakukan pengujian atau menguji dan secara harfiah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk menguji.¹¹¹ Hak uji ini mempunyai cakupan yang luas, digunakan untuk pengujian perundang-undangan secara umum, sehingga istilah yang timbul sangat tergantung dengan “subjek” dan “objek” dalam pengujian tersebut. Istilah *toetsingrecht* dapat digunakan dalam proses uji perundang-undangan oleh lembaga legislatif (*legislative review*), eksekutif (*executive review*) maupun oleh lembaga yudikatif (*judicial review*). Istilah *toetsingrecht* juga dapat digunakan terhadap istilah *constitutional review* maupun

109 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang* (Jakarta: Yasrif Watampone, 2004), hlm.1.

110 Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 37.

111 H.M Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum* (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 67.

judicial constitutional review, dalam arti lain istilah *toetsingrecht* berlaku umum.¹¹²

Secara garis besarnya, hak menguji tersebut kemudian dibagi menjadi dua, yakni hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).¹¹³ Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah produk legislatif dibentuk melalui prosedur yang tepat menurut hukum, sedangkan hak menguji material adalah wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah produk hukum isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.¹¹⁴

Sedangkan *judicial review* merupakan pengujian norma yang dilakukan oleh lembaga yudisial atau lembaga pengadilan.¹¹⁵ Dalam pandangan Brewer Carias, *judicial review* diartikan sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif atau eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi, “...*the same inherent duty of court to ensure that each legal action conforms to a superior law*”.¹¹⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie secara teknis pengertian *judicial review* adalah lebih luas daripada pengujian peraturan, *judicial review* berarti peninjauan kembali, menilai kembali atau menguji kembali. Dalam literatur berbahasa Inggris bahwa *judicial review* termasuk semuanya yaitu kegiatan menilai norma-norma hukum baik produk legislatif, pejabat hukum, atau pejabat tata usaha negara dan hukum.

Istilah *constitutional review* atau pengujian konstitusional merupakan pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum (misalnya undang-undang) yang sedang di uji (*judicial*

112 Saldi Isra, *et.al.*, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, (Sumatera Barat: Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010), hlm. 7.

113 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 2

114 Maria Farida Indrati, *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan, Seri Buku Ajar*, (Jakarta: FHUI, 2000) hlm. 105.

115 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, hlm. 45.

116 Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alurni, 2004), hlm. 175.

review on the constitutionality of law), yang pengujiannya dilakukan dengan menggunakan alat ukur konstitusi.¹¹⁷

2.2.3.1. Executive Review

Pengawasan pemerintah terhadap pembentukan produk hukum di daerah dikenal sebagai bagian dari pengawasan internal pemerintahan dengan dua model variasi pengawasan yakni pengawasan secara preventif atau pengawasan secara *a-priori* (*executive preview*) dan secara represif atau pengawasan secara *a-posteriori* (*executive review*).

Dalam pengujian *executive preview* suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam lingkungan pemerintahan (baik pemerintahan daerah dan desa) sebelum disahkan harus terlebih dahulu diperiksa dan/atau disetujui oleh instansi yang secara hirarkis lebih tinggi kedudukan strukturalnya dibandingkan instansi yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut. Di sini yang ditekankan adalah unsur preventif dari suatu pengujian, karena tujuannya adalah menjaga kemanfaatan (*utility; doelmatigheid*) dan keabsahan (*legality; rechtmatigheid*) suatu peraturan perundang-undangan sebelum disahkan dan dinyatakan berlaku mengikat untuk umum.

Sedangkan dalam *executive review* suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam lingkungan pemerintahan (baik pemerintahan daerah dan desa) setelah disahkan dan dinyatakan berlaku kembali diperiksa dan dapat dibatalkan oleh oleh instansi yang secara hirarkis lebih tinggi kedudukan strukturalnya dibandingkan instansi yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut. Di sini yang menjadi titik berat adalah mengoreksi dan memulihkan tindakan yang keliru yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga yang menerbitkan tindakan tersebut.¹¹⁸

117 Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 7.

118 *Judicial Review* menurut Clive B. Lewis : “...the process by which the courts exercise a supervisory jurisdiction (or control) over the activities of public authorities in the field of public law”. In this connection, it is important to distinguish between application for judicial review and appeal, bearing in mind the suggestion of Ian McLeod that “*appeal is a*

Executive preview dan *executive review* dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan untuk memeriksa kembali segi legalitas dan kemanfaatan dari keputusan atau tindakan penolakan yang dilakukan, memberi kesempatan kepada pihak yang keberatan menggunakan sarana pengujian non-litigasi yang tidak mahal dan memakan waktu, memberikan keleluasan kepada Peradilan Administrasi untuk mengeluarkan putusan yang tidak memberatkan pihak pemerintah. Sebagaimana dikemukakan oleh Dacian C. Dragos & Bogdana Neamtu:¹¹⁹

...The formal objection procedure is not considered as a form of alternative dispute resolution but as a preliminary stage of specific time limited court actions. It is a formal remedy against Verwaltungsakte one which is generally considered to serve three objectives: 1) To give the issuing authority the opportunity to internally review the legality (and the suitability) of the Verwaltungsakt (or its rejection); 2) To give the citizen concerned an efficient (and non-expensive) non-judicial remedy; 3) To relieve administrative courts of claims that may be satisfied by the authority itself.

Untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, Pemerintah Pusat berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah (kabupaten/kota, termasuk desa). Kewenangan pengawasan pemerintah berupa wewenang untuk memeriksa apakah Perda dan keputusan kepala daerah yang dibuat setiap daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.¹²⁰ Dalam hal ini,

means of challenging a (court) decision, while [judicial] review is a means of challenging the way in which the decision was made. Clive B. Lewis, *Judicial Remedies in Public Law*, (London: Sweet & Maxwell, 2000), hlm. 7.

119 Ulrich Stelkens, *Administrative Appeals in Germany*, Dacian C. Dragos & Bogdana Neamtu (Editors), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, (Springer, Verlag Berlin Heidelberg, 2014), p.28-29

120 Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota

Pemerintah Daerah melaksanakan Otonomi Daerah adalah berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan.

Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Artinya, Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.¹²¹ Demikian pula, Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹²²

Bahkan apabila dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri melalui keputusan Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.¹²³ Demikian pula, pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali

mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional. Penjelasan UU Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014 jo. UU Nomor 2 Tahun 2015).

121 Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014 jo. UU No. 2 Tahun 2015), LN No. 24 Tahun 2014, TLN No. 5657, Pasal 251 ayat (1)

122 *Ibid.*, Pasal 251 ayat (2)

123 *Ibid.*, Pasal 251 ayat (3) dan (4). Selanjutnya, paling lama 7 (*tujuh*) Hari setelah keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Demikian pula, paling lama 7 (*tujuh*) Hari setelah keputusan pembatalan Peraturan bupati/walikota, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud. Lihat Pasal 251 ayat (4) s/d (6) UU Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014 jo. U No. 2 Tahun 2015)

kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹²⁴

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri.

Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final dan apabila pihak Penyelenggara Pemerintahan Daerah (provinsi atau kabupaten/kota) masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka Pemerintah Daerah dikenai sanksi¹²⁵ berupa: a) sanksi administratif; dan/atau b) sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda¹²⁶. Sebaliknya, apabila daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda/perkada, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada MA.¹²⁷

Jika melihat kebelakang, UU. No. 5/1974 menganut model pengawasan preventif. Dimana undang-undang ini mengatur bahwa perda dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu Perda atau keputusan kepala daerah ditetapkan. Sedangkan, pengawasan represif dilakukan sesudah suatu perda itu ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan

124 *Ibid.*, Pasal 251 ayat (4)

125 *Ibid.*, Pasal 252 ayat (1)

126 *Ibid.*, Pasal 252 ayat (2). Sanksi administratif yang dimaksud disini adalah kepada kepala Daerah dan anggota DPRD tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (*tiga*) bulan. Sedangkan, sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda adalah tidak ditindaklanjutnya keberatan penyelenggara Pemerintah Daerah kepada Presiden untuk Perda Provinsi maupun keberatan kepada Menteri untuk atas pembatalan Perda Kabupaten/Kota. Lihat Pasal 252 ayat (3) dan (4) UU Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014 jo. U No. 2 Tahun 2015)

127 Indonesia, Menteri Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah Menteri Dalam Negeri.

DPRD tetapi sebelum perda itu diundangkan.¹²⁸

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum di daerah yakni¹²⁹:

1. *Executive preview*: yakni terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Mendagri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota;
2. *Executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/ Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/ Walikota, Mendagri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota membatalkan perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut.
3. Pengawasan represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Perda dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden;
4. Pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Mendagri bagi provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/ Kota.

128 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah mengatur wewenang preventif ada pada : (a) Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I; (b) Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II. Penjelasan Umum UU. No. 5/1974 menggariskan pokok-pokok Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan.

129 Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FHUII Press, 2010), hlm. 281-282.

2.2.3.2. *Judicial Review*

Kasus *Marbury vs. Madison* pada 1803 disebut-sebut sebagai cikal bakal lahirnya mekanisme *Judicial Review* di dunia. Dalam kasus tersebut, MA Amerika Serikat membatalkan ketentuan dalam *Judiciary Act 1789* karena dinilai bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat.¹³⁰ Kendati saat itu Konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur pemberian kewenangan untuk melakukan *judicial review* kepada MA, tetapi dengan menafsirkan sumpah jabatan yang mengharuskan untuk senantiasa menegakkan konstitusi, John Marshall menganggap MA berwenang untuk menyatakan suatu Undang-undang bertentangan dengan konstitusi.¹³¹

Sejatinya, kasus *Marbury versus Madison* bukanlah kasus yang pertama yang menunjukkan adanya aktifitas pengujian undang-undang. Lembaran awal sejarah praktik pengujian Undang-undang bermula di MA Amerika Serikat (*Supreme Court*) saat dipimpin William Paterson dalam kasus *Danil Lawrence Hylton* melawan Pemerintah Amerika Serikat tahun 1796. Dalam kasus ini, MA menolak permohonan pengujian UU Pajak atas Gerbong Kereta Api 1794 yang diajukan oleh Hylton dan menyatakan bahwa UU *a quo* tidak bertentangan dengan konstitusi atau tindakan kongres dipandang konstitusional. Artinya, dalam kasus ini, *Supreme Court* menguji *UU a quo*, namun tidak membatalkan UU tersebut dan menyatakan *UU a quo* konstitusional.¹³²

Hal ini dapat tergambar dalam putusan MA atas kasus tersebut. Hakim dalam putusannya mengatakan bahwa,

“The act of Congress of 6 June 1794, laying “a tax on carriages for the conveyance of persons, kept for the use of the owner,” is a constitutional law, and is within the authority granted to Congress by the eighth section of the

130 Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, hlm. 1.

131 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Peradilan,” <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Mahkamah&menu=2> diakses 12 Mei 2017.

132 *Ibid.*

*first article of the Constitution. This was a writ of error directed to the Circuit Court for the District of Virginia, and upon the return of the record the following proceedings appeared. An action of debt had been instituted to May Term, 1795, by the attorney of the district in the name of the United States against Daniel Hyltonto recover the penalty imposed by the Act of Congress of 5 June, 1794, for not entering and paying the duty on a number of carriages for the conveyance of persons which he kept for his own use. The defendant pleaded nil debet, whereupon issue was joined. But the parties, waiving the right of trial by jury, mutually submitted the controversy to the court on a case which stated "That the defendant, on 5 June, 1794, and therefrom to the last day of September following, owned, possessed, and kept, 125 chariots for the conveyance of persons, and no more; that the chariots were kept exclusively for the defendant's own private use, and not to let out to hire or for the conveyance of persons."*¹³³

Namun, *Madison vs Marbury* tetap dianggap sebagai tonggak sejarah dari *Judicial Review*. Putusan MA Amerika Serikat ini biasa disebut oleh para ahli dengan istilah-istilah bermacam-macam, seperti 'a landmark decision' atau 'the most brilliant innovation', atau bahkan seperti disebut oleh Erwin Chemerinsky sebagai "the single most important decision in American Constitutional Law".¹³⁴ Hal ini dikarenakan dalam kasus inilah, pertama kalinya suatu UU dinyatakan tidak konstitusional melalui mekanisme *Judicial Review*, meskipun sejak awal para pihak tidak berniat melakukan *Judicial Review*. Selain itu, kentalnya nuansa politik dalam kasus *Marbury vs Madison* membuat kasus ini menjadi perbincangan sampai sekarang ini.

Kewenangan seperti apakah yang digunakan *Supreme Court* Amerika tersebut? Sri Soemantri memiliki dua

¹³³ Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, *Modul Pendidikan Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi*, (Jakarta: Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, 2012), hlm. 8.

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan MK [the History of Constitutional Review and the Idea of the Formation of Indonesian Constitutional Court]*" <<http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk>>, diakses pada 27 Juni 2018.

pandangan:¹³⁵

1. Bahwa *judicial review* ini merupakan *automatic power of the Supreme Court*. Menurut pandangan ini kekuasaan MA Amerika Serikat untuk melakukan *judicial review* terhadap UU ini bukanlah dalam rangka untuk mengawasi tindakan-tindakan wakil-wakil rakyat dalam Kongres. Oleh karena Konstitusi/ UUD itu hukum yang tertinggi (*supreme law*) dalam negara dan ditetapkan oleh rakyat, maka segala peraturan perundangundangan yang lain haruslah sesuai dengan Konstitusi. Apabila hal itu tidak sesuai atau bertentangan adalah kewajiban MA untuk menyatakan tindakan Kongres itu sebagai tidakmenurut-Konstitusi.
2. Bahwa *judicial review* ini sebagai *discretionary power of the Supreme Court*. Konstitusi adalah serangkaian peraturan dalam negara dan yang merupakan hasil kerja manusia. Oleh karena pandangan manusia itu tidak sempurna, pada suatu ketika apa yang dikemukakan dalam konstitusi menjadi tidak jelas atau samar-samar. Oleh karena demikian adalah menjadi kewajiban serta hak para hakim Mahkamah Agung untuk menjelaskan serta menegaskan peraturan-peraturan/ketentuan-ketentuan yang tidak jelas tadi. Penjelasan serta penegakan ini tentu tidak lepas dari penglihatan serta pengalaman para hakim tadi. Hal ini juga dipengaruhi dan ditentukan oleh pandangan-pandangan para hakim di bidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan.

Judicial review dapat dilakukan oleh pengadilan apabila negara setidaknya memiliki 3 syarat dalam sistem konstitusional.¹³⁶ *Pertama*, ia membutuhkan eksistensi konstitusi tertulis yang superior dan fundamental dengan supremasi hukum yang tegas. Hal tersebut disebabkan konstitusi menjadi acuan untuk menentukan normativitas suatu peraturan perundang-undangan sehingga ia harus bersifat superior dan fundamental.

135 Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 26-30.

136 Danielle E. Finck, "Judicial Review The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court", *Comparative Judicial Review* 20 (1997), hlm. 125.

Kedua, konstitusi tersebut harus berkarakter *rigid* yakni perubahan atau reformasi hanya mungkin dilakukan dengan cara atau proses tertentu. Perubahan konstitusi yang kerap dilakukan akan menciptakan perubahan pula pada peraturan di bawah konstitusi serta hasil *judicial review* yang telah dikeluarkan sebelumnya. Perubahan tersebut dapat berakibat inkonsistensi hasil *judicial review* sebab konstitusi merupakan acuan dalam proses *judicial review*. *Ketiga*, konstitusi harus membangun sistem yudisial untuk menjamin supremasi konstitusi atas UU. Seperti yang telah disebut sebelumnya, konstitusi memegang peran penting dalam kegiatan *judicial review* oleh pengadilan. Oleh sebab itu dibutuhkan suatu mekanisme yudisial yang menunjang terwujudnya supremasi konstitusi secara tegas untuk menjamin supremasi konstitusi terus berlangsung.

Berbeda dengan Amerika Serikat yang meletakkan kekuasaan kehakiman pada satu *supreme court* (dan *inferior courts*)¹³⁷, Indonesia menunjuk dua lembaga peradilan yang memiliki kekuasaan kehakiman yakni MA beserta badan peradilan di bawahnya dan MK.¹³⁸ Fungsi *judicial review*, yakni pengujian undang-undang terhadap konstitusi di Indonesia, dijalankan oleh MK sesuai dengan amanat UUD Tahun 1945.

137 Amerika Serikat, The Constitution of the United States, Article III Section 1

138 Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

BAB 3

MEKANISME PENGUJIAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA PADA MASA ORDE LAMA, ORDE BARU, DAN PASCA REFORMASI

Bab ini membahas mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta mekanisme pengujian peraturan daerah di Indonesia baik yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutif (*executive review*) dan kekuasaan yudikatif (*judicial review*) dalam tiga masa yakni masa Orde Lama, Orde Baru, dan Pasca Reformasi.

3.1. Pengujian Peraturan Daerah Pada Masa Orde Lama (1945 – 1965)

3.1.1. *Executive Review*

Mulai dari masa kemerdekaan Indonesia pemikiran mengenai konsep negara kesatuan dan otonomi daerah sudah ada. R.P Soeroso dalam tulisannya di waktu negara kesatuan Republik Indonesia baru saja terbentuk kembali ditahun 1950, berkata:

“Yang amat penting pula dengan segera diselenggarakan ialah pemerintahan di daera-daerah, oleh karena pemerintahan di daerah itu adalah sendi negara kesatuan. Sendi ini harus baik dan sentosa agar supaya negara kesatuan mempunyai pemerintahan yang stabil. Daerah-daerah yang sebelum negara kesatuan terbentuk, sama menunjukkan keinginannya untuk mendapat otonomi yang teratur baik, harus dengan segera diberi otonomi itu, agar supaya daerah-daerah itu dengan segera dapat merasakan bahwa daerahdaerah itu dalam ketatanegaraan tidak mengalami kemunduran”.¹³⁹

¹³⁹ R.P Soeroso, *Isi Negara Kesatuan, dalam majalah Mimbar Indonesia, 1950, tahun dan nomor penerbitan tidak diketahui*, dalam Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Per-Undang-Undangan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 64.

Seiring dengan tulisan di atas, maka tulisan Soepomo dalam majalah yang sama, dimana ditulis antara lain:

“soal yang telah sejak zaman Hindia Belanda, bahkan semenjak zaman pra-kolonialisme Belanda sulit untuk mencari pemecahan yang tepat dan benar ialah soal sistem pemerintahan daerah di dalam negara kesatuan Republik Indonesia”, “Maka negara Unitaris Republik Indonesia tidak akan bersifat sentralistis, bahkan dasar susunan pemerintahan ialah sistem dekonsentrasi, yang memang tepat buat negara kepulauan yang begitu besar seperti Indonesia dan yang tepat pula buat sistem masyarakat yang mempunyai beraneka warna suku-suku bangsa yang masing-masing mempunyai sifat kedaerahan sendiri.”¹⁴⁰

Pengaturan dalam undang-undang mengenai pemerintah daerah sudah mulai disinggung dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.¹⁴¹ Namun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah belum ada pengaturan mengenai pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangga. Dalam Undang-Undang tersebut diatur mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut, yaitu :

1. Landasan pelaksanaan desentralisasi yang rasional sebagai sarana mempercepat kemajuan rakyat di daerah.
2. Diadakannya 3 (tiga) tingkatan daerah otonom, yaitu

¹⁴⁰ Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Per-Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, hlm. 76.

¹⁴¹ Krisna D Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan dan Pelaksanaan* (Jakarta: Citra Aditya Bakti), hlm. 32.

Provinsi bagi Daerah Tingkat I, Kabupaten dan Kota Besar bagi Daerah Tingkat II dan Desa (Kota kecil, nagari, marga dan sebagainya) bagi daerah Tingkat III.

3. Modernisasi dan mendinamisasi pemerintahan desa dengan menjadikannya Daerah Tingkat III.
4. Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah.
5. Pembentukan daerah istimewa di daerah-daerah yang mempunyai hak-hak usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia telah mempunyai pemerintahan sendiri. Sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini, maka dibentuklah Provinsi-Provinsi otonomi di Jawa, sedangkan Sumatera dan Kalimantan atau wilayah Indonesia Timur berlaku Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersendiri.¹⁴²

Sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya, maka dibentuklah Provinsi-Provinsi otonomi di Jawa, sedangkan Sumatera dan Kalimantan atau wilayah Indonesia Timur berlaku Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersendiri.

Pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah mulai diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya dalam BAB V yang berjudul Pengawasan Terhadap Daerah sebagai berikut,

Pasal 42¹⁴³

(1) Putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau

142 Undang-Undang yang diberlakukan adalah Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950, Undang-Undang ini jiwanya mendekati Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, hanya disesuaikan dengan struktur Negara Bagian.

143 Indonesia, *Undang-Undang tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*, UU No. 22 Tahun, Ps. 42.

Dewan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dapat ditunda atau dibatalkan, bagi Propinsi oleh Presiden dan bagi lain-lain Daerah oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas.

- (2) Putusan penundaan atau pembatalan diberitahukan dalam lima belas hari sesudah hari putusan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai dengan alasan-alasannya.
- (3) Lamanya tempo penundaan disebutkan dalam surat ketetapan dan tidak boleh lebih dari enam bulan.
- (4) Apabila dalam enam bulan karena penundaan itu tidak ada putusan pembatalan, maka putusan daerah itu dipandang berlaku.

Pasal 43¹⁴⁴

- (1) Perselisihan tentang pemerintahan antara Propinsi dengan Propinsi atau antara Propinsi dengan Daerah-daerah lain diputus oleh Presiden, perselisihan antara Kabupaten dan Kabupaten atau Kabupaten dengan Desa diputus oleh Propinsi, perselisihan antara Desa dengan Desa diputus oleh Kabupaten.
- (2) Putusan itu diberitahukan kepada Daerah-daerah yang bersangkutan.

Pasal 44¹⁴⁵.

Tiap-tiap putusan baik oleh Presiden maupun oleh Dewan Pemerintah Daerah sebagai termaksud dalam pasal 42 dan 43 diumumkan dalam berita Negara Republik Indonesia atau menurut cara yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

144 *Ibid.*, Ps. 43.

145 *Ibid.*, Ps. 44.

Pasal 45¹⁴⁶

- (1) Untuk kepentingan pimpinan dan pengawasan maka Pemerintah dapat:
- (2) Ketentuan tersebut dalam ayat (1) berlaku juga bagi daerah tingkat lebih atas terhadap daerah yang lebih rendah;
 - a. meminta keterangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah;
 - b. mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu yang mengenai pekerjaan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pengaturan di atas mekanisme pengujian peraturan daerah adalah sebagai berikut:

1. Peraturan daerah dapat dibatalkan oleh Presiden jika Perda tersebut dikeluarkan oleh provinsi;
2. Daerah lain dibatalkan oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas;
3. Pembatalan diberitahukan dalam lima belas hari sesudah putusan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai dengan alasan-alasannya dengan batas waktu selambat-lambatnya enam bulan dan jika sudah lewat dari enam bulan maka dianggap berlaku;
4. Perselisihan tentang pemerintahan antara Propinsi dengan Propinsi atau antara Propinsi dengan Daerah-daerah lain diputus oleh Presiden, perselisihan antara Kabupaten dan Kabupaten atau Kabupaten dengan Desa diputus oleh Propinsi, perselisihan antara Desa dengan Desa diputus oleh Kabupaten;
5. Putusan pembatalan perda diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia atau menurut cara yang

¹⁴⁶ *Ibid. Ps. 45.*

ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan;

Pengaturan tentang Pemerintah Daerah kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, menurut Amrah Muslimin penetapan Undang-Undang ini, menyatakan

Kita bertambah mendekati uniformitas, mengenai peraturan dasar tentang Pemerintahan di daerah, karena dengan mulai dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang yang lama yaitu: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1956 (tentang Kotapraja Jakarta Raya), S.G.O., S.G.O.B. dan lain-lain berhenti berlaku. kecuali beberapa ketentuan yang masih berjalan dalam masa peralihan.¹⁴⁷

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ini mengunifikasi pengaturan mengenai pemerintahan daerah karena memberhentikan keberlakuan Undang-Undang lain yang mengatur Pemerintahan Daerah termasuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya.

Undang-Undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah ini bermaksud untuk mengatur sebaik-baiknya soal-soal yang semata-mata terletak dalam lapangan otonomi dan *medebewind* di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, sesuai dengan maksud pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara yang berarti juga akan merubah prinsip cara-cara pemerintahan bentuk lama.¹⁴⁸

147 Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 5.

148 Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik Dan PerUndang-Undangan Pemerintahan Daerah*, hlm. 80.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan mengatur juga terkait pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam Bab VII Pengawasan Terhadap Daerah¹⁴⁹

Pasal 62

Dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan, bahwa sesuatu keputusan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh :

- a. Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah tingkat ke I;
- b. Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke I untuk keputusan Daerah tingkat ke II;
- c. Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke II untuk keputusan Daerah tingkat ke III.”

Pasal 63

- (1) Bila untuk menjalankan sesuatu keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut undang-undang ini, harus ditunggu pengesahan lebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat ke I bagi lain-lain Daerah dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, maka keputusan itu dapat dijalankan apabila Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut, dalam tiga bulan terhitung mulai hari keputusan itu dikirimkan untuk mendapat pengesahan, tidak mengambil ketetapan.
- (2) Waktu tiga bulan itu dapat diperpanjang selamalamanya tiga bulan lagi oleh Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut dan hal itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- (3) Bila keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁴⁹ Indonesia, *Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 1 Tahun 1957 LN No 6 Tahun 1957 ,TLN No. 1143, Ps. 62 – 63, dan Ps. 68.

dalam ayat (1) tidak dapat disahkan, maka Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut memberitahukan hal itu dengan keterangan cukup kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

- (4) Terhadap hal tersebut dalam ayat (3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan tentang penolakan pengesahan tersebut dapat memajukan keberatan kepada Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah yang menolak. Bila penolakan pengesahan itu terjadi oleh Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke I, maka keberatan itu diajukan kepada Menteri Dalam Negeri dan bila penolakan itu terjadi oleh Menteri Dalam Negeri, maka keberatan itu diajukan kepada Presiden.

Pasal 68

Untuk kepentingan pengawasan maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan yang diminta oleh Pemerintah Daerah setingkat de atasnya atau oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa-penguasa lain yang ditunjuknya.

Berdasarkan pengaturan diatas maka mekanisme pengujian peraturan daerah adalah sebagai berikut,

1. Keputusan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah tingkat ke I, Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke I untuk keputusan Daerah tingkat ke II, Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke II untuk keputusan Daerah tingkat ke III.
2. Jika masa pengesahan lewat dari tiga bulan terhitung mulai hari keputusan itu dikirimkan untuk mendapat pengesahan maka Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah dianggap tidak mengambil ketetapan.

3. Masa tiga bulan dapat diperpanjang selama-lamanya tiga bulan lagi oleh Menteri Dalam Negeri atau Dewan Pemerintah Daerah dan dibertahukan kepada DPRD yang bersangkutan.
4. Jika terdapat keberatan atas penolakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri maka Daerah tingkat ke-1 dapat mengajukan keberatan kepada Presiden.
5. Jika terdapat keberatan atas penolakan Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah.

Dengan berlakunya kembali UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 diganti dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 untuk kebutuhan penyesuaian susunan pemerintah daerah dengan susunan menurut UUD 1945 sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960, haruslah berbentuk satu Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sesuai dengan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) yang progresif dari Undang-undang No. 22 tahun 1948, Undang-undang No. 1 tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 (disempurnakan). Penetapan Presiden No. 2 tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 (disempurnakan) juncto Penetapan Presiden No. 7 tahun 1965 serta untuk mewujudkan Daerah-daerah yang dapat berswadaya dan berswasembada.¹⁵⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 wilayah Indonesia dibagi atas daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom) dan tersusun dalam 3 tingkatan yakni,

1. Provinsi dan/atau Kota Raya sebagai Daerah Tingkat I
2. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat

¹⁵⁰ Pertimbangan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

II

3. Kecamatan dan/atau Kota Praja sebagai Daerah Tingkat III Patut dicatat, bahwa semasa berlakunya Undang-Undang ini, Pembentukan Daerah Tingkat III tidak pernah terlaksana, walaupun sempat dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja.¹⁵¹

Pengujian perda sebagai bentuk dari pengawasan pemerintah daerah oleh pusat juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.¹⁵²

Pasal 78

Dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan, bahwa sesuatu keputusan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh:

- a. Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah tingkat I;
- b. Kepala Daerah tingkat I untuk keputusan Daerah tingkat II;
- c. Kepala Daerah tingkat II untuk keputusan Daerah tingkat III

Pasal 79.

- (1) Bila untuk menjalankan sesuatu keputusan Daerah harus ditunggu pengesahan lebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan bagi lain-lain Daerah dari Kepala Daerah setingkat lebih atas, maka keputusan itu dapat dijalankan apabila Menteri atau Kepala Daerah yang bersangkutan dalam tiga bulan terhitung mulai dari keputusan itu diterima untuk mendapat pengesahan, tidak mengambil keuntungan.

151 Krisna D Darumurti dan Umu Rauta, Krisna D Darumurti dan Umu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan dan Pelaksanaan*, hlm. 38.

152 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 18 Tahun 1965, LN No. 80 Tahun 1965, TLN No. 2777, Ps. 79 – 81 dan Ps. 87.

- (2) Waktu tiga bulan itu dapat diperpanjang selamalamanya tiga bulan lagi oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah tersebut yang memberitahukannya kepada Daerah yang bersangkutan.
- (3) Bila keputusan Daerah tersebut dalam ayat (1) tidak dapat disahkan, maka Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah memberitahukan hal itu dengan keterangan-keterangan yang cukup kepada Daerah yang bersangkutan.
- (4) Terhadap penolakan pengesahan tersebut dalam ayat (3) Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan yang dimaksud diterima, dapat mengajukan keberatan kepada instansi setingkat lebih atas dari instansi yang menolak.

Pasal 80

Keputusan-keputusan Pemerintah Daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dipertanggunghkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

Pasal 81.

- (1) Menteri Dalam Negeri mempertanggunghkan atau membatalkan keputusan-keputusan Daerah dari Daerah-daerah tingkat II dan III yang bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum, apabila ternyata Kepala Daerah yang berwenang menjalankan hak dimaksud dalam pasal 80 tidak melakukannya.
- (2) Pembatalan seperti dimaksud dalam ayat (1) dilakukan setelah mendengar Kepala Daerah setingkat lebih atas yang berwenang melakukan pembatalan itu.

Pasal 82.

- (1) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya, menghendaki pula dibatalkannya semua akibat dari keputusan yang dibatalkan itu, sepanjang akibat itu masih dapat dibatalkan.
- (2) Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan kepentingan umum hanya membawa pembatalan akibat-akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum itu.

Pasal 83.

- (1) Keputusan pertangguhan atau pembatalan termaksud dalam pasal 81 dan 82 dengan menyebutkan alasan-alasannya diberitahukan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dalam tempo 15 (lima belas) hari sesudah tanggal putusan itu.
- (2) Lamanya pertangguhan dimaksud dalam ayat (1) disebutkan dalam surat keputusan yang bersangkutan dan tidak boleh melebihi enam bulan. Pada saat pertangguhan itu keputusan yang bersangkutan berhenti berlaku.
- (3) Apabila dalam tempo tersebut dalam ayat (2) berdasarkan pertangguhan itu tidak ada putusan pembatalan, maka keputusan Daerah yang bersangkutan mulai berlaku lagi.

Pasal 87

Tiap-tiap keputusan mengenai pembatalan ataupun perselisihan mengenai Pemerintah antara Daerah-daerah seperti termaksud dalam Bagian II dan III Bab ini, diumumkan dalam Berita-Negara Republik Indonesia atau menurut cara termaksud dalam pasal 54 ayat (3). Kepala Daerah yang bersangkutan mengumumkan pula keputusan tersebut Daerahnya.”

Berdasarkan pengaturan di atas maka mekanisme pengujian daerah adalah sebagai berikut,

1. Keputusan daerah disahkan terlebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah tingkat I; b. Kepala Daerah tingkat I untuk keputusan Daerah tingkat II dan c. Kepala Daerah tingkat II untuk keputusan Daerah tingkat III.
2. Jangka waktu pengesahan adalah tiga bulan sesudah keputusan daerah dikeluarkan.
3. Bila keputusan Daerah tidak disahkan, maka Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah memberitahukan keterangan-keterangan yang cukup kepada Daerah yang bersangkutan.
4. Terhadap penolakan pengesahan tersebut Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan yang dimaksud diterima, dapat mengajukan keberatan kepada instansi setingkat lebih atas dari instansi yang menolak.
5. Adapaun alasan-alasan pembatalan keputusan pemerintah daerah jika bertentangan dengan,
 - a. kepentingan umum;
 - b. Undang-undang;
 - c. Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
6. Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan keputusan daerah dari Daerah tingkat II dan III apabila Kepala Daerah yang berwenang tidak menjalankan kewenangan pembatalannya padahal harus dibatalkan setelah mendengar Kepala Daerah setingkat lebih atas yang berwenang melakukan pembatalan.
7. Akibat-akibat dari Keputusan Daerah yang dibatalkan juga dibatalkan apabila akibat itu masih dapat dibatalkan dimana alasan-alasannya diberitahukan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dalam tempo 15 (lima belas)

hari sesudah tanggal putusan itu.

8. Pembatalan berdasarkan pertentangan dengan kepentingan umum hanya membawa pembatalan akibat-akibat yang bertentangan dengan kepentingan umum itu dimana alasan-alasannya diberitahukan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dalam tempo 15 (lima belas) hari sesudah tanggal putusan itu.

Berikut adalah tabel perbandingan terkait dengan mekanisme pengujian Perda para masa Orde Lama dengan tiga tolak ukur yakni sifat pengawasan, jangka waktu, dan dan upaya hukum apa yang bisa diambil jika terdapat keberatan terhadap pembatalan produk hukum daerah.

Tolak Ukur	UU 22/1948	UU 1/1957	UU 18 / 1965
Sifat pengawasan	Perda Provinsi dibatalkan Presiden Daerah selain Provinsi dibatalkan oleh Dewan Pemerintah Daerah (represif)	Perda tidak dapat berlaku sebelum disahkan Instansi berwenang yakni Mendagri dan Daerah setingkat di atas (preventif)	Keputusan Daerah tidak dapat berlaku sebelum disahkan Mendagri dan Daerah setingkat di atas (preventif)
Jangka waktu	Pembatalan dapat dilakukan dalam jangka waktu 6 bulan	Jika tiga bulan setelah Perda dikirimkan ke Instansi berwenang maka dianggap berlaku dan dapat diperpanjang selama-lamanya tiga bulan tapi harus diberitahukan kepada DPRD bersangkutan	Jangka waktu pengesahan adalah tiga bulan sesudah keputusan daerah dikeluarkan

Tolak Ukur	UU 22/1948	UU 1/1957	UU 18 / 1965
Upaya hukum	Tidak ada upaya hukum	<p>Jika terdapat keberatan atas penolakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri maka Daerah tingkat ke-1 dapat mengajukan keberatan kepada Presiden.</p> <p>Jika terdapat keberatan atas penolakan Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah.</p>	Terhadap penolakan pengesahan tersebut dalam ayat (3) Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan yang dimaksud diterima, dapat mengajukan keberatan kepada instansi setingkat lebih atas dari instansi yang menolak.

Pada UU 22/1948 belum mengatur mengenai pengawasan preventif hanya sebatas represif dimana Perda Provinsi dibatalkan Presiden dan Daerah selain Provinsi dibatalkan oleh Dewan Pemerintah Daerah¹⁵³ serta belum adanya upaya hukum yang dapat diajukan oleh Daerah jika terjadi keberatan atas pembatalan Perda karena Mahkamah Agung tidak mempunyai kewenangan untuk menguji Perda.

Dalam UU 1/1957 dan UU 18 /1965 bersifat sangat sentral kepada Pemerintah Pusat karena tanpa adanya pengesahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah setingkat di atas maka produk hukum daerah dalam hal ini Perda / Keputusan Daerah tidak dapat dikeluarkan. Namun diberikan jangka waktu, dalam UU 1/1957 jika tiga bulan setelah Perda dikirimkan ke Instansi berwenang maka dianggap berlaku dan dapat diperpanjang

¹⁵³ Dewan Pemerintah Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari; mereka itu bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.. Dewan Pemerintah Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Pasal 34 UU 22/1948.

selama-lamanya tiga bulan tapi harus diberitahukan kepada DPRD bersangkutan. Sedangkan dalam UU 18/1965 jangka waktu pengesahan adalah tiga bulan sesudah keputusan daerah dikeluarkan.

Upaya hukum mulai diatur dalam UU 1/1957 di mana jika terdapat keberatan atas penolakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri maka Daerah tingkat ke-1 dapat mengajukan keberatan kepada Presiden sedangkan jika terdapat keberatan atas penolakan Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah. Dalam UU 18/1965 Penlokalan Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan yang dimaksud diterima, dapat mengajukan keberatan kepada instansi setingkat lebih atas dari instansi yang menolak.

3.1.2. *Judicial Review*

Pada masa awal kemerdekaan dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak memuat mekanisme pengujian undang-undang. Di dalam pasal-pasalnya tidak ada satu pun yang membicarakan mengenai adanya kewenangan pengujian undang-undang oleh badan peradilan. Jadi pada masa ini tidak dikenal mekanisme *judicial review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam rapat BPUPKI pernah muncul usulan dari Muhammad Yamin yang pada prinsipnya menghendaki adanya mekanisme pengujian undang-undang oleh sebuah badan yang disebutnya sebagai 'Balai Agung' yang disamping melaksanakan kekuasaan kehakiman badan itu juga diberi wewenang untuk menguji UU terhadap UUD, hukum adat, dan syariat Islam. Namun usulan ini ditolak oleh Soepomo dengan alasan-alasan sebagai berikut: ¹⁵⁴

1. Tidak semua negara memiliki MA yang berwenang menguji UU terhadap UUD;
2. Pengujian undang-undang merupakan masalah

¹⁵⁴ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), hlm. 299.

politis bukan yuridis bila terdapat perselisihan tentang apakah suatu UU bertentangan dengan UUD atau tidak;

3. Para ahli hukum Indonesia sama sekali tidak mempunyai pengalaman dalam melaksanakan hak uji material.

Konstitusi RIS merupakan konstitusi yang menggantikan UUD 1945 yang diberlakukan sejak diakuinya kemerdekaan Indonesia oleh Belanda pada 27 Desember 1949 melalui Konferensi Meja Bundar dan sekaligus menandai beralihnya bentuk negara kesatuan menjadi negara federal Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS itu sendiri hanya berlaku singkat, sebab pada 17 Agustus 1950 Pemerintah secara resmi membubarkan RIS dan kembali ke bentuk negara kesatuan dan sekaligus mengganti Konstitusi RIS 1949 dengan UUDS 1950.

Berdasarkan Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS 1949, ditegaskan asas bahwa undang-undang federal tidak dapat diganggu gugat. Suatu asas yang tidak lain diadopsi dari sistem hukum Belanda yang memang tidak mengizinkan gugatan atau pengujian terhadap undang-undang. Namun demikian berdasarkan Pasal 156, Pasal 157, dan Pasal 158 Konstitusi RIS 1949, dikatakan bahwa MA berwenang menguji peraturan ketatanegaraan atau UU daerah bagian yang dianggap bertentangan dengan Konstitusi RIS 1949.

Dengan demikian pada periode ini pun tidak ada kewenangan pengujian undang-undang oleh lembaga peradilan, yang ada hanya pengujian peraturan ketatanegaraan atau UU daerah bagian. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang diberlakukan mulai tanggal 17 Agustus 1950 menggantikan Konstitusi RIS 1949 tidak memuat ketentuan mengenai adanya kewenangan pengujian undang-undang. Bahkan dalam Pasal 95 ayat (2) dinyatakan dengan tegas bahwa “Undang-undang tidak dapat di ganggu gugat.”

Kekuasaan kehakiman diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang
- (2) Susunan dan kekuasaan Badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang.

3.2. Pengujian Peraturan Daerah Pada Masa Orde Baru (1966 – 1998)

3.2.1. *Executive Review*

Pada masa Orde Baru hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang pada intinya mengatur mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan asas desentralisasi, asas dekosentrasi dan asas tugas pembantuan di daerah.

Undang-Undang ini merupakan koreksi dan penyesuaian baru dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 sesuai dengan pergantian Orde Lama ke Orde Baru. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lahir sesudah adanya pengarahannya mengenai Pemerintah Daerah dalam GBHN dari otonomi seluas-seluasnya menjadi otonomi yang bertanggungjawab. Otonomi seluas-seluasnya dianggap tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan.¹⁵⁵ Undang-Undang ini lahir sebagai pelaksanaan Tap MPR No. IV Tahun 1973 dan juga di bawah rangka UUD 1945. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mulai berlaku tanggal 23 Juli 1974 hingga 6 Mei 1999. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dinilai sangat bernuansa sentralistis dan kurang memperhatikan kedudukan DPRD sebagai badan legislatif yang

¹⁵⁵ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009), hlm. 74.

berdiri sendiri.¹⁵⁶ Adapun pokok-pokok pemikiran yang menjadi latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut¹⁵⁷ :

1. Arah pemerintah Orde Baru yang ingin menciptakan kestabilan negara dengan kebijakan-kebijakan yang lebih teknokratik di seluruh daerah yang dimana sangat berbeda dengan zaman Orde Lama yang terlalu berkuat pada urusan politik praktis untuk itu diperlukan pemerintah yang stabil dari Pusat sampai ke Daerah.
2. Selanjutnya dibuatlah berbagai Undang-Undang yang sentralistis, mengurangi kegiatan Partai Politik dan memandulkan peran DPR dan juga peran DPRD. Bahkan di Daerah kedudukan Kepala Daerah sengaja dibentuk dengan istilah penguasa tunggal dan menomorduakan peran DPRD.
3. Memaksakan fusi Partai-partai dari sembilan Partai menjadi dua partai di samping dominasi Golkar.
4. Penguatan dan pelaksanaan Dwi Fungsi ABRI di segala bidang dan sektor pemerintahan termasuk di bidang legislatif dari Pusat sampai ke Daerah.

Dasar konstitusional dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 adalah Pasal 18 UUD 1945 mengenai Pemerintah Daerah dimana konstitusi menempatkan Pemerintah Daerah sebagai bagian penting dari Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspirasi politik sebagaimana yang dimaksudkan itu, kemudian dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, di mana asas desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, serta memberi kemungkinan bagi tugas pembantuan (*medebewind atau co-administration*).¹⁵⁸ Sebagaimana telah diketahui, berbeda dengan kedua Undang-Undang Pemerintahan di Daerah yang terdahulu (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

156 B.N Marbun, *DPRD & Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 53.

157 *Ibid.* hlm. 55.

158 Krisna D Darumurti dan Umu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan dan Pelaksanaan*, hlm. 40.

dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak menyebut secara eksplisit sistem otonomi yang dianutnya.

Mengenai hal ini, Koesoemahatmadja menganggap ada persamaan antara sistem otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, yang pada dasarnya merupakan sistem otonomi formil, akan tetapi dinamakan oleh Pemerintah sistem otonomi riil.¹⁵⁹ Namun, Sujamto meragukan pandangan Koesoemahatmadja tersebut di atas dengan mengatakan:

... Sepanjang mengenai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 barangkali anggapan tersebut mengandung kebenaran (meskipun tidak seluruhnya).¹⁶⁰

Sehubungan dengan prinsip otonomi tersebut terjabarkan dalam Pasal-Pasal berikut

1. Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi: “pembentukan, nama, batas, ibukota, hak dan wewenang urusan serta modal pangkal daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditetapkan dengan Undang-Undang”;
2. Pasal 5 mengenai kemungkinan penghapusan sesuatu daerah;
3. Pasal 7 yang berbunyi, “Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan per-Undang-Undangan yang berlaku”
4. Pasal 7 yang berbunyi, “Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan per-Undang-Undangan yang berlaku”.

159 Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Bandung: Bina Cipta, 1979) hlm. 42.

160 Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggungjawab* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 42.

5. Pasal 8 ayat (10) yang berbunyi :”Penambahan penyerahan urusan Pemerintah kepada Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.
6. Pasal 9 yang berbunyi, “Sesuatu urusan Pemerintah yang telah diserahkan kepada Daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan per-Undang-Undangan yang setingkat” (maksudnya ialah setingkat dengan penyerahannya).
7. Pasal 10 yang mengharuskan dibentuknya Dewan Perimbangan Otonomi Daerah yang bertugas untuk “memonitor” perkembangan dan dinamika Otonomi Daerah sebagai bahan pertimbangan kepada Presiden.
8. Pasal 39 yang mengatur pembatasan-pembatasan terhadap ruang lingkup materi yang dapat diatur oleh Peraturan Daerah, apabila dibandingkan dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, maka jelas bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lebih dekat kepada sistem otonomi materiil daripada kedua Undang-Undang tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut sistem otonomi. Pendapat itu diperkuat oleh praktek pembentukan Dinas Daerah, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 363 Tahun 1977 tentang Pedoman Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, yang mana dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan Dinas Dati I dan Dinas Dati II. yang dibentuk berdasarkan terjadinya penyerahan sebagian urusan Pusat kepada Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah

Ketentuan tadi merupakan pelaksanaan yang konsekuen kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dalam Penjelasan Umumnya¹⁷, antara lain menyatakan bahwa

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Dinas-Dinas Daerah adalah urusan-urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan Dinas Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan belum diserahkan kepada Daerah dengan suatu Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah menjadi urusan rumah tangganya, tidak dibenarkan.

Dalam perkembangannya, setelah Undang-Undang ini berjalan selama 18 (delapan belas) tahun, pemerintah mulai mempertimbangkan pendapat para ahli sebagaimana telah dikemukakan dimuka, yang pada intinya menegaskan bahwa Daerah Tingkat II sudah seharusnya merupakan daerah otonom sepenuhnya. Namun demikian, pelaksanaan Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud tadi, belumlah diterapkan secara serentak dan menyeluruh. Pemerintah masih memandang perlu dilakukan uji coba terdahulu, sebelum benar-benar daerah diberikan otonomi sepenuhnya

Untuk maksud tersebut, pada tahun 1992 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Titik Berat Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II, yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah tersebut, dilakukan uji coba titik berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II, sebagaimana di - atur dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994, yang menetapkan 26 (dua puluh enam) Daerah Tingkat II sebagai proyek percontohan (*pilot project*) Otonomi Daerah. Untuk mendukung kebijakan tersebut, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 yang prinsipnya menyerahkan 19 (sembilan belas) urusan departemen teknis (kecuali departemen agama dan penerangan) kepada 26 (dua puluh enam) Daerah Tingkat II Percontohan. Proyek percontohan tersebut di atas dilakukan selama 2 (dua) tahun, artinya pada tahun 1997 harus dilakukan evaluasi terhadap 26 (dua puluh

enam) Daerah Tingkat II Percontohan, untuk Menentukan apakah perlu dilakukan penambahan urusan pemerintahan pada Daerah Tingkat II Percontohan atau penambahan Daerah Tingkat II baru sebagai proyek percontohan.

Dari hasil evaluasi yang dilakukan, Pemerintah menilai ada kecenderungan bahwa kehendak baik (*good will*) Pemerintah Pusat belum diikuti dengan tindakan nyata. Beberapa peraturan perundang-undangan dimaksud belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, sehingga hampir tidak ada perubahan yang berarti dalam kinerja penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat II Percontohan tersebut.

Ciri utama dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pemerintahan Daerah adalah kuatnya intervensi Pemerintah Pusat dalam setiap elemen dasar dari pemerintahan daerah. Dari aspek urusan pemerintahan, prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi yang luas, riil dan bertanggung jawab. Dalam kenyataannya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjumlah 7 s/d 9 urusan untuk tingkat kabupaten/kota dan 19 urusan untuk tingkat provinsi. Nuansa sentralisasi juga terasa kuat dalam aspek kepegawaian, keuangan, dan aspek-aspek lainnya dalam hubungan pusat dengan daerah.¹⁶¹

Hampir tidak pernah terdengar adanya penolakan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD, karena pada akhirnya pemerintah yang lebih tinggi yang akan mengesahkannya (Gubernur untuk Peraturan Daerah Tingkat I; dan Menteri dalam Negeri untuk Peraturan Daerah Tingkat II), sebagai pengawasan preventif. Pengawasan ini dipandang sebagai langkah intervensi pemerintah pusat terhadap aspirasi daerah, karena sedari awal aspirasi itu bisa terpotong oleh kepentingan pusat yang mungkin tidak selaras dengan kepentingan Daerah.¹⁶²

Bagi pengawasan preventif alasan-alasan yang dapat dipakai oleh pejabat yang berwenang tidak disebut-sebut di dalam

161 Indonesia, *Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, 2011, hlm 35.

162 Miriam Budiarto dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1993), hlm. 41.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, sehingga secara teori pejabat tersebut dapat misalnya tidak memberi pengesahan berdasarkan alasan lain dari pada alasan adanya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum. Di dalam praktek tidaklah mudah untuk menemukan alasan yang demikian itu. Pejabat yang berwenang mengesahkan atau tidak memberi pengesahan itu biasanya juga hanya meninjau apakah keputusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak.¹⁶³

Pasal 69 menegaskan batas waktu suatu Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan pengesahan dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, atau apabila setelah tiga bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tersebut pejabat yang berwenang tidak mengambil suatu keputusan. Akan tetapi, Jangka waktu tiga bulan tersebut oleh pejabat yang berwenang dapat diperpanjang tiga bulan lagi, dengan memberitahukannya kepada Pemerintahan Daerah yang bersangkutan sebelum jangka waktu tiga bulan pertama itu berakhir.¹⁶⁴

Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan/ penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tidak mengatur dengan tegas alat kelengkapan (organ) pemerintahan yang berwenang melaksanakan pengawasan represif. Secara tidak langsung Gubernur disebut sebagai pemegang wewenang represif (Pasal 70 ayat (2)). Secara umum hanya disebutkan “pejabat yang berwenang” (Pasal 70 ayat (1)). Siapakah memegang pengawasan represif atas Keputusan Daerah Tingkat I atau Gubernur tidak disebutkan.¹⁶⁵

163 Indonesia, *Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Di Daerah*, UU Nomor 5 Tahun 1974, LN No. 38 Tahun 1974, TLN No. 3037, Ps. 69.

164 *Ibid*, Ps. 69.

165 Indonesia, *Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Di Daerah*, UU Nomor 5 Tahun 1974, LN No. 38 Tahun 1974, TLN No. 3037, Ps. 70.

Pasal 70 memberikan penegasan tentang pengawasan represif sebagai berikut; ¹⁶⁶

- (1) Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang;
- (2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Peraturan Daerah Tingkat II dan atau” Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka penangguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri;
- (3) Pembatalan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah Tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua akibat dari Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah sangat membatasi ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, apakah itu dalam pembentukan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah. Dengan adanya berbagai macam pengawasan dari Pusat kepada Daerah sesungguhnya menampakkan ketidakpercayaan Pusat terhadap Daerah.

Hal itu mungkin dimaksudkan untuk mengontrol jalanya penyelenggaraan pemerintahan di daerah jangan sampai Daerah melanggar rambu-rambu yang telah ditentukan oleh Pusat. Dengan kata lain, melalui berbagi bentuk pengawasan tersebut Pusat ingin terus mengontrol seluruh kebijakan yang

¹⁶⁶ *Ibid*, Ps. 69.

akan dilakukan ataupun yang telah dilakukan oleh Daerah. Ketidakpercayaan dan kekhawatiran yang berlebihan terhadap Daerah telah menyebabkan Daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya.¹⁶⁷

3.2.2. *Judicial Review*

Munculnya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. demikian juga, pada perkembangan selanjutnya telah terbit Tap MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang salah satu materi muatannya mengatur perihal kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD dan Tap MPR yang kewenangannya dimiliki oleh MPR. Mekanisme *judicial review* atas peraturan perundang-undangan dibawah undang-diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970¹⁶⁸ pada Pasal 26, yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan dibawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun dalam Pasal 26 ayat (2) tersebut menyatakan bahwa pengujian tersebut dilakukan pada tingkat kasasi. Ketentuan itu menurut Mahfud M.D mengandung kekacauan teoritis dan kekacauan prosedural karena pada Pasal 26 ayat (1) dikatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang adalah wewenang (absolut) MA, namun pada ayat (2)-nya dikatakan bahwa pengujian tersebut dilakukan pada pemeriksaan tingkat kasasi. ¹⁶⁹Ketentuan ini mengandung kekacauan karena di satu sisi menyatakan bahwa pengujian itu adalah wewenang MA namun di sisi lain dikatakan bahwa pengujian itu dilakukan pada tingkat kasasi yang artinya harus dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat pertama, tingkat banding, barulah kemudian sampai di tingkat kasasi, padahal

167 Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, hlm.113.

168

169 Mahfud M. D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 98

menurut Pasal 26 ayat (1) jelas-jelas kewenangan itu ada pada MA dan tidak didistribusikan pada pengadilan dibawahnya. Lalu bagaimana caranya pengadilan ditingkat pertama dan banding memeriksa perkara yang jelas-jelas merupakan kewenangan absolut MA.

Konstruksi hukum yang demikianlah yang oleh Mahfud M.D disebut sebagai kekacauan, karena secara teoritis dan praktis memang mengandung kekacauan dan akibatnya ketentuan tersebut tidak bisa dioperasionalkan.[6] Norma hukumnya ada tapi pelaksanaannya tidak dapat dijalankan sehubungan dengan kekacauan konstruksi yang terdapat pada Pasal 26 tersebut.

Selanjutnya ketentuan mengenai *judicial review* peraturan dibawah UU ini diatur juga di dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Akan tetapi, belum lagi persoalan kekacauan konstruksi hukum yang dikandung oleh Pasal 26 UU 14/1970 itu terselesaikan, UU 14/1985 mempersempit ruang lingkup *judicial review* tersebut dengan menyatakan bahwa pengujian peraturan dibawah undang-undang hanya mencakup pengujian materiil.¹⁷⁰

Mahkamah Agung menerbitkan Perma No. 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil. Melalui Perma tersebut MA berupaya mengatasi kebuntuan dalam pengujian peraturan dibawah UU dengan mengatur bahwa upaya pengujian tersebut dapat diajukan secara langsung kepada MA tanpa melalui proses berjenjang dari mulai pengujian di pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Bahkan Perma tersebut juga memungkinkan pengadilan dibawah MA, baik ditingkat pertama maupun di tingkat banding, untuk menerima, memeriksa, dan memutus permohonan uji materiil yang diajukan oleh Pemohon dalam kaitannya dengan perkara yang sedang berjalan (include dengan perkara pidana, perdata, atau TUN yang sedang diperiksa) yang putusannya hanya mengikat para pihak yang

¹⁷⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Agung*, UU No. 14 Tahun 1985 LN. No. 73 Tahun 1985, TLN No. 3316, Ps. 31.

bersengketa (*interpartes*).¹⁷¹

Meskipun upaya untuk memecah kebuntuan itu telah dilakukan dengan menerbitkan Perma 1 Tahun 1993, kenyataan menunjukkan bahwa hingga berakhirnya Order Baru, tak ada satu pun permohonan pengujian peraturan dibawah undang-undang diajukan kepada MA dan dengan demikian tak ada satu pun produk hukum yang di review oleh MA berdasarkan mekanisme tersebut.¹⁷² mengajukannya kepada pemerintah. MA juga diberi wewenang untuk menyelesaikan perselisihan antar daerah apabila penyelesaian perselisihan tersebut oleh pemerintah dipandang merugikan daerah otonom yang berselisih.¹⁷³

Perkembangan yang selanjutnya muncul sehubungan dengan diterbitkannya Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 5 Tap MPR tersebut dibuka keran *constitutional review* untuk menguji konstiusionalitas UU terhadap UUD oleh MPR, bahkan meliputi juga pengujian UU terhadap Tap MPR.¹⁷⁴ Selain itu TAP MPR tersebut menegaskan kembali adanya mekanisme judicial review terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung.¹⁷⁵

Dengan semangat memperbaiki sistem pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dan belajar dari pengalaman masa lalu dimana mekanisme itu tidak berjalan (*deadlock*) akibat kekacauan konstruksi yang dibangun oleh UU 14 Tahun 1970, maka melalui Tap MPR No. III Tahun 2000 ini, tepatnya pada Pasal 5 ayat (3) dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh MA bersifat aktif dan tanpa

171 Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1993 Tentang Hak Uji Materiil*, Ps. 23.

172 Mahfud M. D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, hlm. 98.

173 Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, hlm. 144.

174 Pasal 5 ayat (1) Tap MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

175 *Ibid.* Ps. 5 ayat (2)

melalui prosedur kasasi.¹⁷⁶

3.3. Pengujian Peraturan Daerah Pasca Reformasi

3.3.1. *Executive Review*

Pasca reformasi Pemerintah Pusat mulai mendesentralisasi kewenangannya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.¹⁷⁷

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/kota tidak bersifat hierarkis, karena keberadaan provinsi dan kabupaten/kota dalam undang-undang tersebut dinyatakan tidak hierarkis.¹⁴⁶ sesuai dengan pasal 4 ayat (2) Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota tidak ada jenjang hierarki,

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah antar lain;¹⁷⁸

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

Dalam mendesain pembagian kewenangan dan fungsi

¹⁷⁶*Ibid.* Ps. 5 ayat (3).

¹⁷⁷ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, hlm.70.

¹⁷⁸ Indonesia, *Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, LN No 60 Tahun 1999, TLN No. 3839, Penjelasan Umum

antara Pusat dan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 meninggalkan cara penyerahan wewenang dengan cicilan (rincian) yang dianut oleh UU No.5 Tahun 1974. UU No. 22 Tahun 1999 menganut *open-end arrangement* bagi kabupaten/kota seperti tertera dalam Pasal 7 dan PP No. 25 Tahun 1999 untuk mempercepat pengembangan dan memperbesar otonomi daerah.¹⁷⁹

Melalui Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di beri kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain¹⁵². Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan Perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, tenaga kerja.¹⁸⁰

Semangat Otonomi Daerah yang lebih besar ini dimulai dengan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan Daerah Otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan, dan diganti dengan istilah yang lebih netral yaitu Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Hal ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hierarkris lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah (Dati II).¹⁸¹

Dalam Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak ada pengawasan preventif hanya terdapat pengawasan represif dengan cara membatalkan (*verniteiging*) atau penundaan (*schorsing*) untuk memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap

179 Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, hlm. 141.

180 Indonesia, *Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, LN No 3839 Tahun 1999,, Ps. 11 ayat (2)

181 Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, hlm.72.

pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Peraturan daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak perlu pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat berwenang.¹⁸²

Pasal 113 mengatur bahwa dalam rangka pengawasan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Setelah itu Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan berikut alasannya. Selambat-lambatnya satu pekan setelah keputusan pembatalan tersebut, Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan dibatalkan pelaksanaannya oleh Daerah.

Dari total Peraturan Daerah yang di terbitkan sekitar 13.520 peraturan, hanya 5054 peraturan yang telah dilaporkan kepada Departemen Dalam Negeri, sehingga Pemerintah sulit untuk bisa memantau secara langsung Peraturan Daerah yang ada di seluruh Indonesia. Menurut Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri Progo Nurdjaman, dari 5054 Peraturan Daerah yang mengatur pajak dan retribusi yang di terima oleh Departemen Dalam Negeri sejak tahun 2000, diantaranya sebanyak 930 Peraturan Daerah layak dibatalkan dan 3966 lainnya layak di laksanakan.¹⁸³

Jika daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda maka dapat mengajukan keberatan kepada MA setelah mengajukanya kepada pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari pemerintah.¹⁸⁴

Pada tahun 2004, keluarlah Undang-Undang Nomor 32

182 *Ibid*, hlm.114.

183 Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, hlm.84.

184 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 Tahun 1999. LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839, Ps. 114 ayat (4)

Tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah yang menggantikan berlakunya Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah, ditegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing – masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁸⁵

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.¹⁸⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut di atas dibedakan tiga jenis produk hukum daerah otonom. Dua produk hukum hasil pengaturan dan sebuah produk hukum hasil pengurusan. Produk hukum hasil pengaturan adalah peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Sebuah produk hukum hasil pengurusan adalah keputusan kepala daerah. Ketiga produk hukum tersebut dapat dijelaskan secara lebih konkret.¹⁸⁷

Dalam rangka pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7(tujuh) hari setelah ditetapkan. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan

185Nimatul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, hlm. 75.

186 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 Tahun 2004. LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, Penjelasan Umum Angka 2

187 Nimatul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, hlm.144.

umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.¹⁸⁸

Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.¹⁸⁹

Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.¹⁹⁰

Apabila keberatan sebagaimana dimaksud, dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.¹⁹¹

Penegasan dalam pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut dapat dikatakan merupakan koreksi terhadap pasal 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang menegaskan bahwa keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah diajukan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir. Hal ini dipandang kurang tepat karena memperpanjang birokrasi

188 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 Tahun 2004. LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437. Penjelasan Umum.

189 *Ibid*, Ps. 145.

190 Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, hlm. 144.

191 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, LN No 125 Tahun 2004, Penjelasan Ps. 145

dan biaya tinggi.¹⁹²

Secara preventif, Menteri Dalam Negeri dapat mengevaluasi Rencana Perda tentu yaitu Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Menurut ketentuan Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud, disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.¹⁹³

Dengan evaluasi bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan Daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi, dan Peraturan Daerah lainnya.¹⁹⁴

Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.¹⁹⁵

192 *Ibid.*

193 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 Tahun 2004. LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, Ps. 185.

194 *Ibid.* Penjelasan Ps. 185 ayat (1).

195 *Ibid.*

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya APBD tahun sebelumnya.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sanksi pembatalan Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Gubernur yang terdapat dalam ayat (5) Pasal 185 serta sanksi pembatalan Peraturan Daerah kabupaten/kota dan Peraturan Bupati Walikota pada ayat (5) Pasal 186.

Bab VI diatur kemungkinan berlangsungnya *judicial review* di Mahkamah Agung yang diajukan baik oleh provinsi maupun oleh kabupaten/kota terhadap Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah. Sementara dalam Bab VIII tidak dibuka kemungkinan *judicial review* tersebut.

Pada tahun 2014, keluarlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi urusan pemerintahan menjadi; urusan pemerintahan absolut; urusan pemerintahan konkuren; dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat

dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum, sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹⁹⁶

Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam meliputi

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional;
6. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.¹⁹⁷

Urusan pemerintahan konkuren, yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.¹⁹⁸

196 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Ps. 9.

197 *Ibid*, Ps. 10.

198 *Ibid*, Ps. 11.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi¹⁹⁹;

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang;
4. Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman;
5. Ketenteraman, Ketertiban Umum, Dan Pelindungan Masyarakat; Dan
6. Sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi

1. Tenaga kerja;
2. Pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
3. Pangan;
4. Pertanahan;
5. Lingkungan hidup;
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. Perhubungan;
10. Komunikasi dan informatika;
11. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
12. Penanaman modal;
13. Kepemudaan dan olah raga;
14. Statistik;
15. Persandian;
16. Kebudayaan;

¹⁹⁹ *Ibid*, Ps. 12 ayat (1).

17. Perpustakaan; dan
18. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: ²⁰⁰

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi dan sumber daya mineral;
6. Perdagangan;
7. Perindustrian; dan
8. Transmigrasi.

Dalam bidang keuangan daerah, tahun 2008 Kementerian Keuangan membatalkan lebih dari 2000 Peraturan Daerah dari sekitar 7200 Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi, karena dinilai bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam bidang lainnya, muncul banyak Peraturan Daerah yang bias gender dan mengancam wawasan kebangsaan. ²⁰¹

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur lebih jelas dan ketat tentang masalah pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat oleh Menteri, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat di Daerah, serta adanya pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Gubernur maupun Bupati/Walikota terhadap ketentuan yang ada di Undang-Undang tersebut. ²⁰²

Gubernur wajib menyampaikan Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Gubernur yang tidak menyampaikan

²⁰⁰ *Ibid*, Ps. 12 ayat (3)

²⁰¹ Indonesia, *Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, 2011, hlm 61.

²⁰² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Ps. 251. ayat (1) dan ayat (2)

Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri, dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri. Bupati/wali kota wajib menyampaikan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Bupati/wali kota yang tidak menyampaikan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.²⁰³

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi:²⁰⁴

1. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
2. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
3. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
4. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
5. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Pengalaman selama ini dengan menerapkan *executive review* Pemerintah Pusat masih kesulitan mengendalikan pembentukan peraturan yang dinilai merugikan kepentingan umum. Salah satunya karena pencabutan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dilakukan dengan Peraturan Presiden.

Persoalan menjadi semakin rumit dan kompleks karena jumlah Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum tiap tahunnya dapat berjumlah ribuan.²⁰⁵

203 *Ibid*, Ps. 249.

204 *Ibid*, Ps. 250.

205 Indonesia, *Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*,

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota. Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur, ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota, ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.²⁰⁶

Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.²⁰⁷

Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur, dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah atau peraturan gubernur diterima.

Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota, dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 empat

2011, hlm 172.

206 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Ps. 251 ayat (3) dan ayat (4).

207 *Ibid*, Ps. 251 ayat (5) dan ayat (6).

belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.²⁰⁸

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah mengatur Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dikenai sanksi. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa²⁰⁹

1. Sanksi administratif; dan/atau
2. Sanksi penundaan evaluasi rancangan peraturan daerah;

Sanksi administratif, dikenai kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Sanksi tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada Presiden untuk Peraturan Daerah Provinsi dan kepada Menteri untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Peraturan Daerah mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.²¹⁰

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, selain memperjelas ketentuan pengawasan secara represif, juga memperjelas pengawasan secara preventif. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, berkoordinasi dengan menteri yang

208 *Ibid*, Ps. 251 ayat (7) dan ayat (8).

209 *Ibid*, Ps. 252 ayat (1) dan ayat (2).

210 *Ibid*, Ps. 252 ayat (3), (4), dan ayat (5)

menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.²¹¹

Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.²¹²

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Peraturan Daerah, setiap Peraturan Daerah yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Peraturan Daerah Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Peraturan Daerah secara nasional.²¹³

211 *Ibid*, Ps. 245 ayat (1) dan ayat (2).

212 *Ibid*, Ps. 245 ayat (3), (4), dan ayat (5).

213 *Ibid*, Penjelasan Umum Angka 8

Berikut adalah tabel perbedaan pengatur mekanisme pengujian Perda oleh Pemerintah Pusat pasca reformasi:

Tolak Ukur	UU 22/1999	UU 32/2004	UU 23 / 2014
Sifat pengawasan	terdapat pengawasan represif dengan cara membatalkan (<i>verniteiging</i>) atau penundaan (<i>schorsing</i>) (represif)	Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7(tujuh) hari setelah ditetapkan. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. (represif) RaPeraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD harus lolos evaluasi Mendagri (preventif)	Pemprov wajib memberikan Perda kepada mendagri jika tidak akan diberikan sanksi administratif berupa teguran tertulis. Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan (represif) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan

Tolak Ukur	UU 22/1999	UU 32/2004	UU 23 / 2014
			urusan pemerintahan bidang keuangan (preventif)
Jangka waktu	Pemda memberitahukan kepada Pemerintah Pusat selambatnya 15 hari setelah dikeluarkan Perda. Jika terdapat pembatalan selambat-lambatnya 1 minggu setelahnya.	Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud	Tidak diatur berapa lama Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda, jangka waktu hanya mengatur tentang maksimal hari Pemda memberikan produk hukumnya kepada Pemerintah dan maksimal hari Pemerintah Daerah dapat mengajukan keberatan.
Upaya hukum	Jika daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda maka dapat mengajukan keberatan kepada MA setelah mengajukannya kepada pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari pemerintah.	Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung	Selain dapat mengajukan keberatan ke MA. Jika terjadi keberatan oleh Provinsi dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan Perda. Jika terjadi keberatan oleh Kabupaten/Kota maka dapat mengajukan keberatan kepada Mendagri

Pasca reformasi pengawasan yang diatur UU 22/1999 sangat bersifat desentralistis dengan hanya diaturnya pengujian Perda yang bersifat represif. Pemda tidak perlu mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Pusat. Pemda hanya perlu memberitahukan kepada Pemerintah Pusat selambatnya 15 hari setelah dikeluarkan Perda. Jika terdapat pembatalan selambat-lambatnya 1 minggu setelahnya. Lalu terdapat upaya hukum. Jika daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda maka dapat mengajukan keberatan kepada MA setelah mengajukannya kepada pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari pemerintah.

Kemudian pengujian Perda mulai dilakukan secara represif dan preventif kembali dalam UU 32 /2004. Dimana, Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7(tujuh) hari setelah ditetapkan. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. (represif). Secara preventif Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD harus lolos evaluasi Mendagri (preventif). Jangka waktu pembatalan pun diperpanjang dari hanya satu minggu dalam UU 22/1999 menjadi 60 hari sejak diterimnya Perda. Mekanisme upaya hukum yang dapat dilakukan jika Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung

Dalam UU 23/2014 juga mengatur pengujian perda secara preventif dan represif. Di mana secara preventif Pemprov wajib memberikan Perda kepada mendagri jika tidak akan diberikan sanksi administratif berupa teguran tertulis. Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan (represif).

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, berbeda dengan UU 23 / 1999 dan UU 32 /2004, dalam UU 23/2014 tidak diatur berapa lama Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda, jangka waktu hanya mengatur tentang maksimal hari Pemda memberikan produk hukumnya kepada Pemerintah dan sampai kapan Pemda dapat mengajukan keberatan. Mekanisme hukum yang diatur mulai dilakukan oleh Pemerintah pusat tidak hanya diberikan kewenangan pada Mahkamah Agung. Jika terjadi keberatan oleh Provinsi dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan Perda. Jika terjadi keberatan oleh Kabupaten/Kota maka dapat mengajukan keberatan kepada Mendagri.

3.3.2. *Judicial Review*

Secara historis, pasca Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD Tahun 1945) di tahun 2001, terjadi pergeseran kaidah tentang kekuasaan kehakiman, utamanya lembaga atau institusi negara yang menjalankan pengujian (*toetsing/review*) terhadap peraturan perundang-undangan. Jika sebelum Perubahan Ketiga UUD 1945 hanya MA yang berwenang melakukan *judicial review* dan itupun terbatas hanya pada pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap UU, maka setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 muncul satu lembaga yudisial baru disamping MA yang juga berwenang melakukan *judicial review*, yakni MK yang salah satu kewenangannya adalah menguji UU terhadap UUD.

Berkenaan dengan eksistensi dan peran MK, Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD Tahun 1945 ditentukan 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban konstitusional. Adapun kewenangan MK yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

Sedangkan kewajiban MK yaitu memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Beberapa kewenangan dan kewajiban MK tersebut lebih lanjut dijabarkan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 dan UU No. 4 Tahun 2014) maupun beberapa Peraturan Mahkamah Konstitusi. Jika menilik pada bunyi UUD 1945 di atas, maka kewenangan pertama MK itulah yang disebut kewenangan *judicial review*.

MA memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Menurut Perma No. 1 tahun 2011 Pasal 1 ayat (1), yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah “hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Sesuai ketentuan Pasal 31 UU No. 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 Perma No 1 Tahun 2011, obyek pengujian adalah peraturan perundang-undangan yakni kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang. Kewenangan tersebut dimulai secara konstitusional dalam Pasal 24 A ayat (1) bahwa “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”.

Pelaksanaan pengujian meliputi pengujian formal (*formel e toetsingsrecht*) dan pengujian materil (*materieele toetsingsrecht*). Selain kelompok masyarakat dan perorangan,²¹⁴ yang dapat menjadi Pemohon atas perkara tersebut adalah pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pihak-pihak tersebut yaitu kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau badan hukum publik atau badan hukum privat.²¹⁵

Tidak diaturnya mekanisme *judicial review* atas putusan pembatalan Perda/ Perkada oleh pejabat yang berwenang sebagaimana sebelumnya diatur dalam UU. No. 32/2004 menimbulkan pertanyaan baru yakni apakah MA masih berwenang atau dapat terlibat dalam *judicial review* terkait keputusan pembatalan Perda/ Perkada yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Menteri. Sejalan dengan hal tersebut, menjadi pertanyaan juga apakah misalnya Perdes yang dibatalkan oleh Bupati/ Walikota, keputusan pembatalannya tersebut dapat diajukan *judicial review* ke MA? Dalam konteks ini muncul pertanyaan apakah, misalnya, setelah Gubernur mengajukan keberatan kepada Presiden atas keputusan Menteri yang melakukan pembatalan terhadap Perda sebagaimana dimaksud ketentuan pasal 242 UU. No. 23/2014 dan kemudian keberatan tersebut ditolak oleh Presiden, Gubernur masih dimungkinkan mengajukan *judicial review* ke MA atas penolakan yang dilakukan oleh Presiden tersebut?

Sebagaimana sudah diuraikan sebelumnya, baik UU No. 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah maupun UU. No. 6/2014

214 Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil*, Pasal 1 angka 4

215 Indonesia, *Undang-undang Mahkamah Agung*, UU No. 3 Tahun 2009, TLN LN No. 1985 Tahun 1973, TLN No. 3316, Pasal 31 A

Tentang Desa menganut bentuk dan pola yang sama dalam mekanisme pengawasan produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah dan desa yakni sama-sama menganut model *executive preview* dan *executive review* (pengawasan secara preventif dan represif) tanpa mengatur mekanisme pengajuan *judicial review* ke MA. Model pengawasan produk hukum secara *executive preview* dan *executive review* yang dianut baik dalam UU No. 23/2014 maupun UU. No. 6/2014 menjadi berbeda dengan model pengawasan produk hukum atas perda yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah *vide* UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perbedaan signifikan antara undang-undang tersebut (antara UU. Pemda dan UU. Desa dengan UU. Pajak dan Retribusi Daerah) terletak pada masih dianutnya model kombinasi *judicial review* atas produk *executive review* terkait keberatan atas pembatalan Perda berkaitan dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.²¹⁶ Terlepas dari inkonsistensi kebijakan legislasi seperti di atas, pada dasarnya sepanjang suatu objek sengketa (*objectum litis*) telah memenuhi kriteria hukum (*juridische criteria*) kewenangan absolut suatu lingkungan Peradilan tertentu untuk mengadili dan memutusnya maka kompetensi peradilan tersebut menjadi sah menurut hukum.²¹⁷ Dengan demikian, baik diatur maupun

216 Hal ini terlihat dari ketentuan pasal 158 UU No. 28 Nomor 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur dalam hal Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden yang kemudian keputusan pembatalan Peraturan Daerah tersebut ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

217 Perda Dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan

tidak oleh peraturan perundang-undangan terkait, terlepas ada atau tidaknya penyebutan suatu permasalahan hukum untuk diselesaikan lingkungan Peradilan tertentu, sepanjang suatu sengketa hukum memenuhi kriteria kewenangan (yuridiksi) absolut lingkungan Peradilan, dan tidak dikecualikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka lingkungan peradilan tertentu berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu sengketa/perselisihan hukum.

Jadi apakah MA berwenang melaksanakan *judicial review* atas keputusan pembatalan Perda/Perkada/Perdes yang dilakukan oleh pejabat yang terkait meskipun Undang-Undang sektoral (UU Pemda dan UU Desa) tidak mengaturnya? Terdapat perbedaan pandangan dalam hal ini misalnya antara Maria Farida Indrati yang berpendapat bahwa pengaturan kewenangan pembatalan perda oleh pemerintah dalam UU 32/2004 dipandang telah menghapuskan kewenangan MA untuk melakukan *judicial review* perda.²¹⁸ Sebaliknya, Bagir Manan berpendapat berbeda, menurutnya MA tetap memiliki kewenangan untuk menguji perda. Kewenangan ini muncul dari undang-undang yang mengatur mengenai MA. Kemudian sebagaimana dijelaskan oleh Dr. Imam Soebechi²¹⁹ bahwa mekanisme *executive review* diatur oleh undang-undang terkait, sedangkan mekanisme *judicial review* diatur oleh pasal 31A UU. No. 3/2009 Tentang MA dan ditindaklanjuti oleh PERMA Tentang Hak Uji Materil HUM).

Perbedaan kedua pendapat di atas merepresentasikan adanya perbedaan teoritis dalam melihat perda sebagai instrumen hukum. Pendapat pertama melihat perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif sehingga

hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda. Penjelasan UU No. 2 tentang 2015 Pemerintahan Daerah. Jimly Asshidiqqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 372.

218 M. Nur Sholikin, *et.al.*, *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011), hlm. 58.

219 Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 218-219.

kontrolnya harus diberikan kepada lembaga yudisial atau pemegang kekuasaan kehakiman. Pendapat ini diperkuat lagi dengan pandangan dimana kekuasaan legislatif di tingkat lokal yang dipegang oleh DPRD dan Pemerintah Daerah merupakan implementasi konsep representasi. Sehingga kewenangan tersebut tidak dapat dicampuri oleh Pemerintah Pusat melalui pengawasan perda. Sedangkan, pandangan yang berbeda melihat bahwa kewenangan pengawasan perda oleh pemerintah karena pemerintahan daerah termasuk DPRD merupakan bagian dari pemerintahan sehingga wajar apabila Pemerintah Pusat mempunyai peran pengawasan dalam pembentukan hukum di tingkat lokal.

Terlepas dari perdebatan perbedaan pendapat tersebut kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan konstitusional dari ketentuan pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Dan selanjutnya, berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (1) UU No. 48/2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman telah ditentukan bahwa MA merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan. Kemudian dalam pasal (2) ayat UU Kekuasaan Kehakiman telah ditentukan juga kewenangan MA yakni:

1. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA, kecuali undang-undang menentukan lain;
2. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
3. kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat 2 angka 2 UU Kekuasaan Kehakiman jo. Pasal 31 (1) UU No. 3/2009 tentang Mahkamah Agung jls. Pasal 9 ayat (2) UU No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka secara jelas dan tegas kewenangan MA menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-

undang adalah kewenangan atributif yang selain bersumber dari berbagai undang-undang juga bersumber dari kewenangan konstitusional. Sedangkan ketentuan Pasal 158 UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan aturan hukum yang menjadi landasan pengujian *judicial review* Perda yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah ke MA. Sehingga terlepas dari kebijakan yang dianut dalam UU. Pemda (UU. No. 23/2014) maupun UU Desa (UU. No. 6/2014) tidak melembagakan pengujian Perda maupun Perdes melalui *judicial review* di MA, namun berdasarkan penafsiran sistematis terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan lain, serta kewenangan konstitusional MA menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, maka ruang pengujian hukum bagi Perda maupun Perdes selain melalui mekanisme internal (*executive preview* dan *executive review*) juga masih dimungkinkan dan dibenarkan secara eksternal melalui pengajuan *judicial review* ke MA.

Namun, perlu diperhatikan disini bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) baru terbuka dan dapat digunakan manakala struktur pemerintahan yang lebih rendah mengajukan keberatan atas hasil dilakukannya *executive review* berupa keputusan pembatalan Perda /desa yang dilakukan oleh struktur pemerintahan yang lebih tinggi kedudukannya. Dan dapat juga dilihat dari sisi yang berbeda bahwa sarana pengujian secara yudisial (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan di daerah/desa baru akan berlangsung manakala terdapat orang atau badan hukum yang merasa keberatan dan mengajukan permohonan HUM ke MA untuk membatalkan peraturan daerah/desa yang dianggap merugikannya tersebut. Atau sebaliknya pemerintahan daerah/desa tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan desa/daerah yang dilakukan baik oleh Presiden dan/atau Menteri sehingga mengajukan langkah hukum pengajuan permohonan HUM ke Mahkamah Agung.

Setelah dikeluarkannya Putusan MK Nomor 137/PUU-VIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 maka Pemerintah Pusat tidak dapat lagi membatalkan Perda Provinsi

dan Perda Kabupaten/Kota. Namun untuk peraturan kepala daerah (Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Wali kota), gubernur maupun Menteri Dalam Negeri masih berwenang untuk meninjau dan membatalkannya. Dengan demikian, satu-satunya cara untuk membatalkan Perda baik tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota hanya dapat dilakukan melalui *judicial review* di MA.²²⁰

²²⁰ Pemerintah Pusat hanya dapat melakukan *executive preview* terhadap Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota dalam mengawasi Pemerintah Daerah.

BAB IV

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015 DAN NOMOR 56/PUU-XIV/2016 TERHADAP PENGUJIAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri tidak dapat lagi membatalkan Perda Kabupaten/kota dan Provinsi. Pembatalan Perda harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di MA. Tetapi, Menteri Dalam Negeri tetap dapat membatalkan Peraturan Kepala Daerah (peraturan gubernur serta peraturan bupati/ wali kota) karena dua putusan MK tersebut hanya membatalkan kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Provinsi. Terkait dengan Perda, Pemerintah Pusat hanya dapat melakukan mekanisme pengawasan preventif terhadap Perda dengan cara melakukan *executive preview*. Pembatalan Perda hanya dapat dilakukan oleh MA melalui mekanisme Hak Uji Material (HUM). Berikut adalah alasan pertimbangan Mahkamah untuk mencabut kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda:²²¹

1. Perbedaan antara Undang-Undang dan Perda adalah Undang-Undang berlaku secara nasional sedangkan Perda berlaku pada Provinsi atau Kabupaten/Kota tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa Perda adalah undang-undang yang sifatnya lokal;
2. Perda yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah sudah berlaku secara umum maka mekanisme pembatalan Perda dilakukan oleh lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang tidak terlibat dalam proses pembentuk Perda;
3. Bertentangan dengan 24A ayat (1) UUD 1945 karena kewenangan pencabutan Perda diberikan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, tidak ada

²²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

kewenangan atributif yang diberikan oleh UUD 1945 kepada lembaga eksekutif dalam pembatalan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Perda;

4. Pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui Keputusan Gubernur tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia. Di mana Perda Kabupaten/Kota yang sifatnya *regeling* tidak dapat dibatalkan dengan Keputusan Gubernur yang sifatnya *beschikking*;
5. Adanya dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, misalnya Dalam hal Perda Kabupaten/Kota dibatalkan melalui keputusan gubernur upaya hukum yang dilakukan adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan seandainya upaya hukum tersebut dikabulkan maka Perda Kabupaten/Kota yang dibatalkan oleh keputusan gubernur menjadi berlaku kembali. Di sisi lain, terdapat upaya hukum pengujian Perda melalui Mahkamah Agung yang dilakukan oleh Pemerintah, masyarakat di daerah tersebut atau pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perda tersebut.

Terjadi perbedaan pendapat antar para hakim di mana terdapat lima hakim yang setuju dengan dalil Pemohon sedangkan empat hakim sisanya yakni Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, dan Manahan MP Sitompul tidak setuju (*dissenting opinions*) dengan alasan sebagai berikut:²²²

1. Tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan berlaku satu sistem hukum bagi Pemerintah di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah. Sehingga, berbeda halnya dengan di negara federal atau serikat, di negara kesatuan tidak dikenal adanya perbedaan dan pembagian antara sistem hukum federal dan sistem hukum negara bagian;
2. Presiden adalah penanggung jawab pemerintahan tertinggi sehingga Presiden berkewajiban untuk mengambil tindakan

²²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016

- terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan;
3. Pembatalan dapat dilakukan oleh pejabat yang membuat keputusan, atasan pejabat yang membuat keputusan, atau pengadilan (dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara). Meskipun, dalam hukum administrasi tindakan pembatalan digunakan terhadap keputusan (*beschikking*), dalam konteks permohonan *a quo*, rasionalitas hukumnya dapat diterima apabila pembatalan diberlakukan terhadap peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. Sebab, secara konstitusional, Presiden adalah penanggung jawab pemerintahan tertinggi;
 4. Dengan demikian, peraturan daerah adalah produk bersama dari unsur-unsur pemerintahan daerah yang materi muatannya adalah urusan pemerintahan. Sedangkan Urusan Pemerintahan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 5 UUPemda, adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat;
 5. UU Pemda yang memberikan kewenangan kepada Presiden (melalui Menteri dan gubernur) untuk membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tidaklah dimaksudkan untuk menggantikan atau mengambil-alih kewenangan *judicial review* yang berada di tangan pemegang kekuasaan peradilan atau kehakiman. Dengan kata lain, UU Pemda tidak menghalangi atau menghapuskan hak pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh berlakunya suatu peraturan daerah atau peraturan kepala daerah untuk mengajukan *judicial review*.

4.1. Kewenangan Pemerintah Pusat Mencabut Peraturan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan

Sifat hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah desentralistik yang mengutamakan otonomi daerah namun otonomi daerah harus dilihat dari bingkai negara kesatuan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mempertegas hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah tersebut secara hierarkis dengan diberikannya kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Daerah dalam Pasal 251 sebagai berikut:

- (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Provinsi tidak dapat diartikan sebagai upaya intervensi Pemerintah Pusat terhadap otonomi yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah akan tetapi merupakan penjabaran dari falsafah sistem negara kesatuan berbentuk republik yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Melalui Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diharapkan sistem pemerintahan daerah akan sinkron terhadap kebijakan yang secara nasional ingin dicapai oleh Pemerintah Pusat oleh karena itu setiap penyelenggara Pemerintah Daerah dituntut untuk memahami tertib regulasi dengan mengeluarkan Perda yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Meskipun dalam tataran teoritik dan normatif telah diatur persyaratan pembentukan peraturan perundang – undangan

yang baik dan layak²²³, namun dalam tataran empirik masih banyak penyimpangan. Oleh karenanya terbuka peluang untuk melakukan pengujian (*review*) terhadap peraturan perundang – undangan.

Otonomi daerah tidak bermakna kebebasan atau kemerdekaan daerah. Maka pemberian dan pelimpahan kewenangan kepada daerah disertai adanya pengawasan dari Pemerintah Pusat. Dalam hal ini pengawasan merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dengan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dalam satu mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya, pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan (*geen otonomi zonder toezicht*).²²⁴ Sehingga tepatlah penjelasan umum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa:

“Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintah negara atau pemerintah nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab

223 Asas-asas pembentukan perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan *juncto* Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah meliputi asas-asas pembentukan meliputi : (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan. Sedangkan asas – asas materi muatan perundang – undangan meliputi : (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) bhineka tunggal ika; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan (j) keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

224 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 1992), hlm. 26.

akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional”.

Pada bagian lain dari Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan pula, antara lain:

“Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.”

Dalam konteks negara demokrasi dan negara kesatuan, pengawasan terhadap aktivitas pemerintah, baik yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan hal yang mutlak. Jimly Asshiddiqie secara tegas mengemukakan urgensi pengawasan dalam konteks negara kesatuan sebagai berikut.

“dalam perspektif sistem negara kesatuan atau *unitary state (eenheidsstaat)* adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan.”²²⁵

Artinya pemerintahan pusat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit – unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota melalui pembatalan Perda.

Terkait substansi pengawasan dalam konteks negara kesatuan, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa yang dikendalikan atau dikontrol oleh pemerintahan atasan itu antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dinal sebagai “*general*

225 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.96-97.

norm control mechanism".²²⁶ Mekanisme kontrol norma umum inilah yang biasa disebut dengan sistem "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, lembaga legislatif ataupun oleh lembaga peradilan. Disamping "*abstract review*" mekanisme kontrol norma dapat dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum. Misalnya, setelah suatu rancangan undang-undang disahkan oleh parlemen, tetapi sebelum diundangkan sebagai mestinya, pemerintahan atasan diberikan kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintahan bawahan. Namun Jimly Asshiddiqie lebih setuju jika Pemerintah Pusat hanya diberikan kewenangan untuk melakukan *abstract preview* saja.²²⁷

Bertolak dari uraian di atas, pengawasan terhadap produk hukum daerah, terutama pembentukan Perda merupakan hal yang tidak dapat dihindari karena lingkup atau satuan Pemerintah Daerah merupakan bagian dari satuan Pemerintah Pusat. Oleh karenanya, pembentukan norma hukum atau peraturan perundang-undangan di daerah perlu memperhatikan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan pada jenjang yang lebih tinggi, sebagaimana diatur dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

Mahkamah berpendapat bahwa pembentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mendudukan Perkada sebagai keputusan kepala daerah atau disebut juga keputusan tata usaha negara, meski produk hukumnya berupa peraturan Bupati/Walikota, sehingga mekanisme kontrol oleh pemerintah di atasnya dapat saja dilakukan dan bukan merupakan hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah menimbang bahwa Mekanisme kontrol pemerintahan di atasnya adalah lingkup fungsi administrasi negara (*bestuursfunctie*).²²⁸

226 *Ibid.* hlm. 107.

227 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, hlm. 154.

228 *Ibid.*, hlm. 208.

Mengenai pendapat yang demikian itu, menurut Penulis, Mahkamah memiliki logika hukum yang keliru tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah yang merupakan Kepala Daerah dengan DPRD adalah bagian dari Pemerintah Pusat sebagai lembaga eksekutif sehingga Pemerintah Daerah adalah *bestuur* dari Pemerintah Pusat, pula karena bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan dan bukan negara federal. Dalam bentuk negara federal, kekuasaan asli dimulai dari Pemerintah Daerah atau pemerintah negara bagian lalu diberikan kepada pusat, sedangkan dalam bentuk negara kesatuan, kekuasaan asli masih berada di Pemerintah Pusat lalu diberikan kepada Pemerintah Daerah.²²⁹

Mahkamah berpendapat bahwa Pemerintah Pusat hanya dapat diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan dalam bentuk preventif saja yaitu pengawasan terhadap rancangan Perda sehingga Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintah Daerah yang memberikan kewenangan untuk melakukan pembatalan terhadap berbagai Perda adalah inkonstitusional. Mahkamah berpendapat bahwa kewenangan pembatalan Perda merupakan kewenangannya MA sehingga jika diberikan kepada Pemerintah Pusat maka akan bertentangan dengan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.²³⁰

M. Rifqinizamy Karsayuda berpendapat bahwa keberadaan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 melabrak logika dan bangunan Negara hukum Indonesia, sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan menegaskan peran dan fungsi Mahkamah agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.²³¹

229 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 210.

230 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, bagian Pertimbangan Hukum, hlm. 202.

231 M. Rifqinizamy Karsayuda Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU. XIII/2015, hlm 152.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, mekanisme *judicial review* dijalankan oleh lembaga peradilan karena lebih objektif dalam menguji norma-norma yang dibentuk oleh eksekutif maupun legislatif.²³² Namun tentunya dalam sistem pemerintahan daerah dimana komposisinya terdiri dari pemerintahan pusat dan daerah, maka pengujian tidak hanya secara substansi pada pengujian norma-norma, akan tetapi juga berkaitan dengan harmonisasi dan sinkronisasi aturan Pemerintah Pusat dan daerah. Pada sisi lain, posisi dari kekuasaan kehakiman menurut Tokyo Principles adalah²³³:

1. Untuk menjamin agar setiap orang dapat hidup aman di bawah hukum;
2. Mempromosikan, dalam batas-batas fungsi yudisial, suatu perlindungan hak asasi manusia dalam masyarakatnya;
3. Untuk menjalankan hukum secara imparsial antara warga negara dengan warga negara dan antara warga negara dengan negara.

Maka sudah seharusnya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dalam hal ini Perda dapat berupa kombinasi antara kekuasaan yudisial dan eksekutif. Dengan dimilikinya kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat jangan dilihat sebagai pengambilan kewenangan dari MA

Memang jika dilihat dari perspektif Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Namun, dengan konsep Negara kesatuan yang berbentuk Republik menjadi salah satu pertimbangan dimana legitimasi kekuasaan Pemerintah Daerah bukan semata-mata menjalankan keleluasaan dan kebebasan mengkreasikan sistem pemerintahan daerah, akan tetapi harus sinkron dan harmonis dengan pemerintahan pusat. Di sini jelas nilai pemberlakuan konstitusi tidak hanya normatif, akan tetapi juga memiliki nilai-nilai filosofis dalam penyelenggaraan Negara.

232 Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, hlm. 9.

233 Sirajuddin dan Winardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 140.

Selain itu dengan menempatkan MA sebagai satu-satunya pihak yang dapat membatalkan Perda Kabupaten/Kota, maka MK menempatkan area konflik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Potensi konflik kebijakan antara pusat dan daerah tidak akan dapat dihindarkan jika Pemerintah Daerah membuat kebijakan yang nyata-nyata bertentangan dengan kebijakan pusat. Pemerintah Pusat kemudian hanya mampu menggugat Pemerintah Daerah melalui MA. Kondisi demikian tentunya sangat tidak lazim terjadi di Negara Kesatuan yang mengedepankan konsep otonomi daerah. Konsep yang masih menekankan adanya kontrol dari Pemerintah Pusat terhadap Daerah.

Terakhir, teori *separation of powers* dari Montesquieu yang menghendaki agar tiga cabang kekuasaan dilembagakan ke tiga lembaga secara baku tidak mungkin dilaksanakan dan tidak lagi relevan karena mulai dari abad ke-20 negara mengalami perkembangan yang pesat sehingga kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks serta badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat. Hal ini mengakibatkan teori *trias politica* tidak dapat dipertahankan lagi.²³⁴ Banyak negara-negara modern sekarang berkembang menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, komprehensif dari semua lembaga negara yang ada. Persoalan yang dihadapi negara semakin kompleks dan rumit sehingga tiga lembaga negara yang dikonsepsikan oleh Montesquieu tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga menjadi tidak relevan lagi konsep *separation of powers* Montesquieu. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.²³⁵

234 Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 155.

235 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, hlm. 1.

Sehingga, pemberian kewenangan pembatalan Perda kepada Pemerintah Pusat harus juga dapat dilihat untuk mempercepat birokrasi dan ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan dari masyarakat yang semakin kompleks. Terlebih, selama ini banyak Perda yang dinyatakan bermasalah oleh Pemerintah Pusat sehingga banyak Perda yang harus dibatalkan, bahkan sampai 3.143 Perda. Dengan dibatalkannya kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda maka MA menjadi satu-satunya lembaga negara yang berwenang membatalkan Perda. Hal ini dapat mengakibatkan kemunduran dalam mempercepat alur birokrasi di daerah karena sifat MA yang pasif menunggu gugatan untuk membatalkan Perda.

Di satu sisi terhadap putusan MK tersebut terdapat sisi positif yaitu adanya kepastian hukum terhadap kewenangan pembatalan produk hukum daerah. Sebelumnya ada dualisme kewenangan pengujian perda antara pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur dengan melalui *executive review* dengan MA melalui *judicial review*. Maka kewenangan pembatalan Perda Provinsi, Pergub, Perda Kabupaten/Kota hanya pada Mahkamah Agung. Sehingga Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat hanya melakukan *executive preview* atas rancangan perda yang belum ditetapkan atau diundangkan.

Terakhir, Mahkamah berpendapat bahwa pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menurut Mahkamah tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia.²³⁶ Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 UU 12/2011 tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan gubernur bukan lah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk

²³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, bagian Pertimbangan Hukum, hlm. 205.

hukum untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, menurut Mahkamah terjadi kekeliruan dimana Perda Kabupaten/Kota sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*). Selain itu, eksekusi dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah berpotensi menimbulkan dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Keputusan Menteri juga seharusnya tidak tepat membatalkan Perda Provinsi.²³⁷ Sebab jika Keputusan Gubernur atau Keputusan Menteri yang membatalkan Perda, lalu Perda tersebut diajukan upaya hukum PTUN dan seandainya upaya hukum tersebut dikabulkan maka Perda yang dibatalkan oleh Keputusan Gubernur atau Keputusan Menteri menjadi berlaku kembali.

Jika Perda Provinsi dapat dibatalkan oleh Keputusan Menteri sedangkan Perda Kabupaten/Kota dapat dibatalkan oleh Keputusan Gubernur maka akan terjadi ketidakpastian hukum karena akan terjadi kekacauan terhadap upaya hukum yang dapat ditempuh di lembaga yudisial. Selain itu suatu produk hukum peraturan perundang-undangan (Perda) tidak dapat dibatalkan dengan menggunakan instrumen hukum berupa keputusan yang bersifat *beschikking* (Keputusan Gubernur dan Keputusan Menteri). Oleh karena sifatnya yang berupa *beschikking*, maka Keputusan Gubernur dan Keputusan Menteri yang berisi pembatalan Perda itu dapat menjadi obyek sengketa TUN yang dapat digugat di PTUN.

Tidak logis jika sebuah produk hukum peraturan perundang-undangan dianulir/dibatalkan dengan menggunakan

²³⁷ Pasal 251 ayat (4) menyatakan bahwa “Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.” Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, LN No 244 Tahun 2018, Ps. 251 ayat (4)

sebuah keputusan (*beschikking*) yang mana keputusan tersebut dapat disengketakan atau digugat di sebuah forum pengadilan yang bersifat konkret, individual, dan final (PTUN), sementara sifat norma dari Perda sebagai suatu peraturan perundang-undangan adalah berlaku dan mengikat umum (*regeling*). Hal ini dapat mencampuradukan dua rezim pengujian norma hukum yang seharusnya berbeda dan terpisah, yakni rezim *judicial review* di MA sebagai sarana untuk membatalkan peraturan perundang-undangan (dibawah undang-undang) dan rezim penyelesaian sengketa TUN di PTUN sebagai sarana untuk membatalkan keputusan (*beschikking*).

Dua rezim pengujian norma hukum diatas jelas tidak bisa dicampuradukan. Jika norma hukumnya berbentuk peraturan (*regeling*) maka cara yang tepat untuk melawannya ialah melalui *judicial review* di MA, sedangkan jika norma hukumnya berbentuk keputusan (*beschikking*) maka cara untuk melawannya ialah melalui gugatan di PTUN.

Sebaiknya, Perda dibatalkan oleh jenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang juga bersifat *regelling* bukan *beschikking* dan termasuk dalam rezim peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal ini pembatalan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota seharusnya dipusatkan kewenangannya kepada Pemerintah Pusat dengan dibatalkan oleh produk hukum Peraturan Presiden bukan oleh Keputusan Menteri atau Keputusan Gubernur.

4.2. Executive Preview

Kemendagri sepanjang tahun 2002 hingga tahun 2009 melakukan pembatalan 2.246 Perda. Lalu pada tahun 2010 hingga tahun 2014 pun Kemendagri melakukan pembatalan sebanyak 1.501 Perda, kemudian November hingga Mei 2015 ada 139 Perda dibatalkan. Total hingga Mei 2015, setidaknya, sebanyak 7.029 Perda telah dibatalkan.²³⁸

²³⁸ Leo Agustino, "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analiis Singkat", Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol. 3No. 1, 2017, hlm. 14.

Pembatalan Perda kembali dilakukan oleh Kemendagri pada Juni 2016, di mana pada kesempatan tersebut Presiden Joko Widodo membacakan sendiri 3.143 Perda yang dibatalkan. Dari 3.000 lebih Perda yang dibatalkan, 1.765 di antaranya adalah Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota serta 100 Peraturan/Keputusan Menteri Dalam Negeri dan yang dicabut/direvisi oleh Menteri Dalam Negeri dan 1.267 Perda Kabupaten/Kota yang dicabut/direvisi oleh gubernur.²³⁹

Terdapat empat perihal yang menyebabkan Perda dibatalkan:

1. Perda dan Perkada tersebut menghambat investasi (perizinan, retribusi, jasa usaha, IMB, sumbangan pihak ke-3, dan lainnya);
2. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan kepentingan umum;
3. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi (sumber daya air, menara telekomunikasi, BUMD, dan pengalihan urusan);
4. Perda dan Perkada lainnya yang dirasa tidak perlu karena merupakan norma awam yang berlaku di masyarakat.²⁴⁰

Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Pemerintah Pusat tidak lagi mempunyai kewenangan membatalkan Perda. Terhadap Perda, Pemerintah Pusat hanya dapat menggunakan kewenangan pengawasan secara preventif (*executive preview*). Pasca Putusan MK, Pemerintah Pusat mengeluarkan beberapa peraturan yang mengatur kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan *executive preview*.

Pertama, Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan Peraturan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata

²³⁹ Merujuk daftar yang diterbitkan oleh Kemendagri pada tahun 2016, kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/B/A/Batal_Perda_21_Juni.pdf, diakses tanggal 28 Juni 2019

²⁴⁰ Leo Agustino, "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat", hlm. 15.

Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Melalui Non-Litigasi. Ketentuan tersebut mengatur tentang pengujian peraturan perundang-undangan oleh Kemenkumham yang dilakukan melalui mekanisme non-litigasi.

Dalam Pasal 2 Permenkumham 32/2017 diatur mengenai mekanisme penyelesaian konflik antar peraturan perundang-undangan ditujukan untuk menyelesaikan persoalan pertentangan antar peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia.²⁴¹

Adapun pertimbangan Pemerintah Pusat mengeluarkan peraturan tersebut karena ditemukan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia²⁴²

Selain penyelesaian sengketa melalui permohonan, Menteri Hukum dan HAM juga menugaskan Direktur Jenderal untuk melakukan pemeriksaan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah.²⁴³

241 Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 32 Tahun 2017 Tentang tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan*, BN. 127 Tahun 2017, Ps. 2.

242 *Ibid.* Bagian pertimbangan.

243 *Ibid.* Ps. 7. Ayat (1)

Hasil dari proses *executive preview* dalam Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 adalah berupa rekomendasi kepada Presiden berupa²⁴⁴:

1. Mencabut Peraturan Perundang-undangan;
2. Mengubah Peraturan Perundang-undangan; atau
3. Membentuk Peraturan Perundang-undangan baru.

Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 problematik karena salah satu rekomendasi yang diberikan Presiden adalah pencabutan dan perubahan peraturan perundang-undangan akan tetapi berdasarkan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Pemerintah Pusat tidak dapat lagi mencabut atau bahkan mengubah Perda. Rekomendasi pencabutan dan perubahan Peraturan Perundang-Undanga sebatas hanya dapat dilakukan kepada Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur hingga peraturan di tingkat desa.

Kementerian Hukum dan HAM kemudian menerbitkan Permenkumham No. 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah. Diwajibkan pengharmonisasian terhadap setiap rancangan peraturan instansi pemerintahan daerah kepada Kanwil Kemenkumham atau Direktorat Jenderal Peraturan Peraturan Perundang-undangan oleh perancang.²⁴⁵ Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah oleh Perancang meliputi;²⁴⁶

1. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi;
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
3. Rancangan Peraturan Bupati/Wali Kota;
4. Rancangan Peraturan Desa atau yang setingkat; dan

²⁴⁴ *Ibid.* Ps. 6. Ayat (3).

²⁴⁵ Indonesia, Kementerian Hukum dan HAM, *Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Di bentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, BN. 1133 Tahun 2018 , Ps. 2 dan Ps. 4

²⁴⁶ *Ibid.*, Ps. 3.

rancangan Peraturan Kepala Desa atau rancangan peraturan yang setingkat. Rancangan Peraturan Gubernur;

Terakhir, Kementerian Hukum dan HAM mengeluarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi dengan mencabut Peraturan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) menerbitkan Peraturan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Melalui Non-Litigasi. Peraturan yang dapat dimediasi adalah peraturan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/ lembaga, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah dapat diajukan permohonan penyelesaian disharmoni peraturan perundangundangan melalui jalur Mediasi.²⁴⁷

Jenis peraturan perundang-undangan yang dapat diperiksa adalah

1. Peraturan Menteri
2. Peraturan Lembaga Negara Pemerintahan Nonkementerian
3. Peraturan dari Lembaga Nonstruktural
4. Peraturan perundang-undangan di daerah²⁴⁸

Hasil mediasi adalah kesepakatan para pihak atau rekomendasi. Jika para pihak bersepakat, maka Para Pihak wajib melaksanakan kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender atau sesuai kesepakatan Para Pihak.²⁴⁹ Jika Pemohon dan/ atau Pihak Terkait tidak melaksanakan kesepakatan, Majelis Pemeriksa memberikan pertimbangan kepada Menteri untuk

²⁴⁷ Indonesia. Kementerian Hukum dan Ham, *Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi*, BN. No. 127 Tahun 2019, Ps. 5.

²⁴⁸ *Ibid*, Ps. 2.

²⁴⁹ *Ibid*, Ps. 15 ayat (4)

menyampaikan Rekomendasi kepada Presiden.²⁵⁰

Rekomendasi sebagaimana dimaksud dipergunakan sebagai pertimbangan dalam Program Penyusunan Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Nonkementerian, Peraturan Lembaga Nonstruktural, dan peraturan perundang-undangan di daerah.²⁵¹

Disisi lain, tidak hanya Kementerian Hukum dan Ham yang memiliki kewenangan pengawasan terhadap daerah akan tetapi juga Kementerian Dalam Negeri. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan Kemendagri untuk melakukan pengawasan preventif terhadap Daerah dalam bentuk evaluasi rancangan Perda (Raperda). Raperda tersebut adalah RaPeraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh gubernur.

UU 23/2004 juga memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota. Pembatalan terhadap RaPeraturan Daerah, RPJPD dan RPJMD Provinsi merupakan kewenangan baru yang dimiliki Mendagri²⁵², sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pengaturan pembatalan RaPeraturan Daerah ini tidak diatur.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur lebih jelas dan ketat tentang masalah pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat oleh Menteri, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat di Daerah, serta adanya pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran

250 *Ibid*, Ps. 15 ayat (5)

251 *Ibid*, Ps. 18

252 *Ibid*, Ps. 267-269.

yang dilakukan oleh Gubernur maupun Bupati/Walikota terhadap ketentuan yang ada di Undang-Undang tersebut.²⁵³ Kewenangan Menteri Dalam Negeri yang berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah provinsi serta Peraturan Daerah kabupaten/kota apabila Gubernur yang memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah tersebut tidak melakukan pembatalan.²⁵⁴ Mendagri juga memiliki kewenangan untuk menerima keberatan penyelenggara Kabupaten/Kota terhadap pembatalan Peraturan Daerah.

Dalam hal untuk menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ditujukan untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesesuaian.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menjelaskan lebih rinci lagi mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal pengawasan pembentukan dan jalanya Peraturan Daerah. Dimana di jelaskan mengenai evaluasi yaitu, pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang. Dengan pemberian nomor register dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan peraturan daerah yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan

253 Indonesia , *Undang-Undang Pemerintahan Daerah* , UU No.23 Tahun 2014, LN No.244 Tahun 2014, TLN No. 5587.Ps. 251. ayat (1) dan ayat (2)

254 Indonesia , *Undang-Undang Pemerintahan Daerah* , UU No.23 Tahun 2014, LN No.244 Tahun 2014, TLN No. 5587.Ps. 251 ayat (3)

dan pengundangan. Hal tersebut mencerminkan upaya kontrol administrasi oleh pemerintah yang bersifat preventif dengan *executive preview*.

Menteri Dalam Negeri juga memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembatalan yaitu, tindakan yang menyatakan tidak berlakunya terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, dan/atau lampiran materi muatan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, yang berdampak dilakukannya pencabutan atau perubahan. Mendagri membatalkan

Peraturan Daerah Provinsi tersebut dengan Peraturan Mendagri dan meminta daerah untuk melakukan penyempurnaan dan/ atau mencabut Peraturan Daerah yang telah dibatalkan tersebut. Akan tetapi jika pemerintah daerah tidak mengindahkan hasil klarifikasi dan tetap menetapkannya menjadi Peraturan Daerah maka Mendagri akan meminta kepada Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah tersebut. Hal tersebut mencerminkan upaya kontrol administrasi oleh pemerintah yang bersifat represif dengan *executive review*.

Selain itu akibat dari putusan MK tersebut yang membatalkan Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 berimplikasi terhadap pasal-pasal lain yang ada pada UU No. 23 Tahun 2014 dan juga peraturan di bawahnya yaitu Permendagri No. 80 Tahun 2015. Seperti Ketentuan Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014 yang memberlakukan ketentuan sanksi terhadap Daerah yang tidak bersedia melaksanakan Keputusan Pemerintah Pusat dalam pembatalan Perda dan Perkada yang ada pada Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut. Sehingga ketentuan di dalam Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut tidak bisa diberlakukan. Hal sama juga berimplikasi terhadap Permendagri No. 80 Tahun 2015 yang ada pada BAB XI mengenai Pembatalan Produk

Hukum Daerah berberbentuk Peraturan.

Diterbitkannya Permenkumham yang mengatur pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah dapat menimbulkan konflik yaitu bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dimana terjadi dualisme wewenang untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah. Di dalam undang-undang tersebut sudah jelas menteri yang berwenang ialah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.²⁵⁵

Maria Farida berpendapat bahwa tugas dan fungsi Kemenkumham dan Kementrian Dalam Negeri sudah jelas. Kemenkumham sebagai pembina hukum dan peraturan perundang undangan di Indonesia. Sedangkan, Kementrian Dalam Negeri sebagai pembina otonomi daerah, sehingga Kemenkumham tidak berwenang mengatur proses perumusan kebijakan daerah seperti termuat dalam Permenkumham No. 22 Tahun 2018 itu.²⁵⁶

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengajukan surat protes kepada Menkumham terkait terbitnya permenkumham tersebut. Melalui surat Menteri Dalam Negeri No. 180/7182/SJ tanggal 19 September 2018 yang ditujukan kepada Menkumham, Kemendagri meminta untuk mencabut Permenkumham No. 22 Tahun 2018 dan Permenkumham No. 23 Tahun 2018 terkait pengharmonisasian peraturan daerah dan peraturan pemerintah pusat ini.²⁵⁷

4.3. Judicial Review

Pasca putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, MA menjadi satu-satunya lembaga negara yang dapat membatalkan keberlakuan Perda maka penting untuk mengetahui mekanisme pengujian peraturan perundang-
255 Indonesia, Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN No 244 Tahun 2018, 1 angka 44.

256 Agus Sabani, "Permenkumham Harmonisasi Peraturan Dinilai Konflik dengan UU" ,<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bdc39c5d3a98/permenkumham-harmonisasi-peraturan-dinilai-konflik-dengan-uu> di akses 28 Juni 2019

257 *Ibid.*

undangan terhadap undang-undang di MA.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diatur oleh Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang tersebut memberikan wewenang kepada MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dapat melalui putusan pemeriksaan kasasi maupun putusan atas permohonan langsung kepada MA.²⁵⁸

Penjelasan dalam Pasal 20 ayat (2) b Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa ketentuan ini mengatur mengenai hak uji MA terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang. Hak uji dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁵⁹ Berdasarkan penjelasan ini dapat diketahui hak uji yang dimiliki MA adalah HUM dan formil. Pengaturan lebih lanjut mengenai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 31 Undang-Undang tersebut dapat diketahui sebagai berikut²⁶⁰:

1. Alasan untuk menyatakan tidak sah ada dua yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
2. Proses dapat melalui pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung ke MA;
3. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

258 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*, LN. No. 5076 Tahun 2009, Ps. 20 ayat (2) dan (3).

259 *Ibid.* bag. Penjelasan.

260 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung*, LN. No. 4359 Tahun 2004, Ps. 20 ayat (2) dan (3).

4. Putusan wajib dimuat dalam Berita Negara RI paling lambat 30 hari kerja sejak putusan diucapkan.

Pasal 31 A UU 5/2004 tentang MA memberikan pengetahuan teknis tentang pengujian peraturan perundang-undangan sebagai berikut²⁶¹:

1. Permohonan diajukan langsung secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya;
2. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:
 - a. nama dan alamat pemohon;
 - b. uraian mengenai dasar permohonan, dan wajib menguraikan dengan jelas tentang: materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangandianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuanyang berlaku.
 - c. hal-hal yang diminta untuk diputus.
3. Permohonan dinyatakan tidak diterima apabila pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat;
4. Permohonan dinyatakan dikabulkan apabila permohonan beralasan;
5. Dalam hal permohonan dikabulkan, amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
6. Permohonan ditolak apabila peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau tidak bertentangan dalam pembentukannya;

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur tentang hak uji material di MA. Pasal 145

261 *Ibid.* Ps. 31A.

Undang-Undang tersebut menyatakan²⁶²:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Hukum acara HUM di MA diatur melalui Perma Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil (HUM). Berdasarkan Perma ini alur permohonan HUM adalah sebagai berikut²⁶³:

1. Pendaftaran²⁶⁴

a. Melalui MA: (1) Didaftarkan di Kepaniteraan MA

262 Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 Tahun 2004. LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, Ps. 145.

263 Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Hak Uji Material*. Perma No. 1 Tahun 2011.

264 *Ibid.* Ps. 2 – Ps.4

dan dibukukan dalam buku register tersendiri dengan menggunakan kode:P/HUM/Th.....
(2) Panitera MA memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada Pemohon keberatan atau kuasanya yang sah;

- b. Melalui PN: (1) Didaftarkan pada Kepaniteraan PN dan dibukukan dalam buku register permohonan tersendiri dengan menggunakan kode:P/HUM/Th...../PN..... setelah pemohon atau kuasanya yang sah membayar biaya permohonan dan diberikan tanda terima (2) Panitera PN memeriksa kelengkapan permohonan keberatan yang telah didaftarkan oleh pemohon atau kuasanya yang sah, dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada pemohon atau kuasanya yang sah (3) Panitera PN mengirimkan permohonan keberatan kepada MA pada hari berikut setelah pendaftaran;

2. Pengiriman ke Termohon²⁶⁵

- a. Panitera MA wajib mengirimkan salinan permohonan tersebut kepada pihak Termohon setelah terpenuhi kelengkapan berkasnya;
- b. Termohon wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera MA dalam waktu 14 hari sejak diterima salinan permohonan tersebut;

3. Penetapan hakim²⁶⁶

- a. Panitera MA menyampaikan kepada Ketua MA untuk menetapkan Majelis Hakim Agung, setelah lengkap berkas permohonan keberatan tersebut;
- b. Penetapan majelis dilaksanakan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung.

265 *Ibid.* Ps. 4.

266 *Ibid.*, Ps. 6.

4. Pemeriksaan dalam persidangan: majelis Hakim Agung memeriksa dan memutuskan dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan;
5. Putusan
 - a. Dikabulkan: peraturan tidak sah atau tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya;
 - b. Ditolak: permohonan tidak beralasan;
6. Pemberitahuan putusan²⁶⁷
 - a. Disampaikan dengan menyerahkan atau mengirimkan salinan putusan Mahkamah Agung dengan surat tercatat kepada para pihak;
 - b. Dalam hal diajukan melalui PN, penyerahan atau pengiriman salinan putusan Mahkamah Agung disampaikan juga kepada Pengadilan Negeri yang mengirim;
7. Pelaksanaan putusan²⁶⁸
 - a. Panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan putusan dalam Berita Negara dan dipublikasikan atas biaya Negara;
 - b. Dalam hal 90 hari setelah putusan MA dikirim kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan tersebut, ternyata Pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Namun terdapat kritik terhadap proses pengujian Perda di MA, misalnya tidak diaturnya batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan, berapa lama waktu penunjukan

²⁶⁷ *Ibid.* Ps. 7.

²⁶⁸ *Ibid.* Ps. 8.

majelis hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan oleh majelis hakim untuk memeriksa perkara pengujian peraturan perundang-undangan. Di satu sisi tidak ada batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, di sisi lain Mahkamah Agung membatasi waktu hak warga negara untuk mengajukan permohonan keberatan. Ketiadaan ketentuan batas waktu pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, berpotensi menjadikan Peraturan Daerah yang sedang diuji terabaikan kepastian hukum penerapannya di daerah.

MA berkewajiban memproses permohonan pengujian peraturan perundang-undangan paling lama 14 hari kerja sejak permohonan diterima karena termohon wajib mengirimkan atau menyerahkan jawaban kepada panitera MA dalam waktu 14 hari sejak diterima salinan permohonan tersebut²⁶⁹ Akan tetapi hukum acaranya tidak membatasi waktu penyelesaian permohonan sampai dikeluarkannya putusan. Penentuan batas waktu menjadi penting karena putusan pada suatu aturan yang dianggap bertentangan dengan peraturan di atasnya membutuhkan kepastian. Tidak jelasnya kepastian penyelesaian permohonan pengujian di MA dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat kepada lembaga peradilan. Selain perlu membangun dan mengembangkan sistem acara pengujian peraturan perundang-undangan yang terbuka, MA juga perlu memberikan kepastian waktu penyelesaian permohonan dan disertai dengan informasi dan akses yang mudah terhadap perkembangan proses pengujian.

Proses beracara perkara HUM di MA secara tertutup juga tidak tepat karena beberapa alasan. Pertama, *judicial review* perlu dilakukan secara terbuka untuk memenuhi asas *audi alteram et partem*²⁷⁰ artinya para pihak yang berperkara harus diberi kesempatan untuk memberikan keterangan dan menyampaikan pendapatnya. Dalam praktek saat ini, asas *audi alteram et*

269 Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Uji Materiil, Pasal 5 ayat (2)

270 *Audi alteram partem* diartikan sebagai *hear the other side (of the argument)*, <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/audi%20alteram%20partem>>, diakses pada tanggal 27 Juni 2018

partem digunakan secara terbatas yaitu melalui keterangan tertulis.²⁷¹ Walaupun dalam peradilan HUM sebenarnya tidak perlu terdapat pihak yang saling berhadapan karena yang diuji adalah produk hukum dari pembuat peraturan perundang-undangan bukan si pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri seperti yang dilakukan di MK.²⁷²

Salah satu dari proses *judicial review* yang tidak mendengarkan keterangan para pihak adalah *judicial review* terhadap PP 19 Tahun 2000 tentang pembentukan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Sebagai akibatnya proses ini dipertanyakan oleh pihak yang berkepentingan.

“anggota TGPTPK Hamid Chalid mempersoalkan putusan MA yang membatalkan PP No 19/2000, karena pemerintah-kejaksaan agung, departemen kehakiman dan hak asasi manusia (HAM), atau sekretariat negara-tidak pernah dimintai tanggapan. Padahal, sesuai Peraturan MA (Perma) Nomor 1 Tahun 1999 mengenai Hak Uji Materiil mengharuskan pihak yang dimintakan permohonan ditanyai pendapatnya”.²⁷³

Kedua, Undang-Undang mengamanatkan agar semua sidang pemeriksaan pengadilan di Indonesia dilakukan secara terbuka. Hal tersebut diatur dalam Pasal 13 UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan:

(1) Semua sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka _____ untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain.

271 [Asfinawati, “Menguatkan Mekanisme Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Peradilan Terbuka Judicial Review di Mahkamah Agung”, <https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Pemetaan%20dan%20Kajian/PP6_Peradilan%20Terbuka%20JR%20di%20MA_1.pdf>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018.](https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Pemetaan%20dan%20Kajian/PP6_Peradilan%20Terbuka%20JR%20di%20MA_1.pdf)

272 Tim Penyusunan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 22.

273 Pernyataan Bersama Empat Lembaga Putusan “Judicial Review” MA Harus Batal demi Hukum, Kompas Kompas, 4 April 2000. [Asfinawati, “Menguatkan Mekanisme Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Peradilan Terbuka Judicial Review di Mahkamah Agung”.](https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Pemetaan%20dan%20Kajian/PP6_Peradilan%20Terbuka%20JR%20di%20MA_1.pdf)

- (2) Putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.
- (3) Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan putusan batal demi hukum.

Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman memberikan mandat kepada MA untuk melakukan persidangan secara terbuka kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Sampai saat ini tidak ada undang-undang yang mengatur bahwa *judicial review* dilakukan secara tertutup sehingga tertutupnya sidang pemeriksaan perkara HUM bertentangan dengan Pasal 13 UU *a quo*.

Persidangan HUM secara berkas juga berbanding terbalik dengan Keputusan Ketua MA melalui SK NOMOR: 144/KMA/SKNIII/2007 tentang keterbukaan informasi di Pengadilan. Dengan pembatasan *judicial review* hanya melalui persidangan berkas, maka akses untuk mendapatkan informasi secara luas mengenai persidangan HUM menjadi terbatas pula. Hal ini ironis mengingat Keputusan Ketua MA ini lebih dulu daripada UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Putusan pengadilan dalam hal ini masuk dalam kriteria informasi yang wajib disediakan setiap saat. Terlebih *judicial review* yang putusannya mengikat publik tidak hanya para pihak.

Isu terkait tertutupnya sidang perkara HUM di MA sudah pernah dipersolakan di MK melalui mekanisme *judicial review* undang-undang yang dimohonkan oleh Muhammad Hafidz, Wahidin, dan Solihin dalam perkara Nomor 30/PUU-XIII/2015. Dalam putusnya, MK menolak seluruh permohonan perkara pengujian UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. MK menyatakan bahwa Pasal 31A ayat (4) huruf h UU *a quo* tidak bertentangan dengan UUD 1945.²⁷⁴

²⁷⁴ Pasal *a quo* berbunyi: “Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan”.

Dalam permohonan, para pemohon menyatakan bahwa pasal *a quo* merugikan hak-hak konstitusional mereka karena selama ini norma tersebut dimaknai bahwa proses pemeriksaan persidangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh MA dilakukan secara tertutup. Hal ini membuat para pemohon tidak dapat mengetahui sejauh mana permohonannya diperiksa dan juga tidak bisa menghadirkan ahli atau saksi untuk didengar keterangannya dalam persidangan yang terbuka.

Mahkamah menilai Pasal 31A ayat (4) UU *a quo* tidak mengatur mengenai pemeriksaan dan pengucapan putusan dilakukan dalam sidang yang sifatnya terbuka untuk umum karena Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman serta Pasal 40 ayat (2) UU *a quo* lah yang mengatur sidang pemeriksaan maupun sidang pengucapan putusan dalam perkara kasasi, perkara PK, dan perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang harus dilakukan dalam sidang yang sifatnya terbuka untuk umum. Untuk mengatur lebih lanjut tentang tata cara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, Pasal 31A ayat (10) UU *a quo* telah memberi kewenangan kepada MA untuk menerbitkan Perma. Perma tersebut adalah Perma Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil khususnya Pasal 4 ayat (2) yang menyakatan bahwa Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang hak uji materiil tersebut dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.²⁷⁵

Berbeda dengan MA, sidang Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi harus dilakukan secara terbuka. Hal tersebut diatur dalam pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁷⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIII/2015, Bagian Pertimbangan Hukum, hlm. 37.

Selain itu, Berdasarkan hasil pemetaan putusan HUM di MA yang dilakukan Inna Junaenah dari tahun 2001-2015, dari 323 putusan HUM di MA, terdapat 37% atau 118 putusan yang dapat diakses dan dianalisis isi putusannya mulai dari tahun 2014, sedangkan sisanya yaitu sebesar 63% atau 205 putusan, masih belum dapat diakses. Hal ini merupakan salah satu hambatan dalam kajian ini. Tidak dapat diaksesnya sebagian besar putusan HUM ini disebabkan karena berbagai macam faktor diantaranya nomor registrasi putusan yang tidak teratur, dokumentasi putusan yang tidak konsisten, serta rusaknya aata putusan sehingga tidak dapat diakses oleh masyarakat.²⁷⁶

Tidak Terbukanya Proses Sidang Hak Uji Materil (HUM) di Mahkamah Agung Sebelum amandemen UUD 1945, MA sudah mempunyai kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang. Kewenangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Dalam Undang-Undang tersebut MA berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁷⁷ Walaupun telah diberikan wewenang menguji peraturan di bawah undang-undang Zainal Arifin Hoesein mengatakan bahwa kinerja MA dari tahun 1993 sampai 1998 dalam menangani kasus pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang sangat rendah. Ia mengatakan:

“Perkara pengujian melalui propses proses gugatan mulai diajukan ke MA RI, sejak tahun 1993 sebanyak dua perkara dan sampai dengan tahun 1998 perkara pengujian yang teregistrasi sebanyak 10 perkara perkara dan yang telah diputus sebanyak lima perkara atau 50%, dan sisanya lima perkara masih dalam proses

276 Inna Junaenah, “Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi* 13 (September 2016), hlm. 523.

277 Indonesia, *UU Mahkamah Agung*, UU No. 14 Tahun 1985, LN No. 1985 Tahun 1973, TLN NO. 3316, Pasal 31 ayat (1)

pemeriksaan di Mahkamah Agung.”²⁷⁸

Pasca Perubahan UUD 1945, kewenangan tersebut kembali diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2004 sebagaimana telah diganti dengan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.²⁷⁹ Begitu pula secara khusus kewenangan tersebut diatur dalam Perubahan kesatu dan kedua UU tentang Mahkamah Agung, yaitu UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009.

Tren pengujian perkara HUM di MA pasca perubahan UUD 1945 dari Tahun 2004 hingga 2016 sifatnya fluktuatif dan menunjukkan peningkatan di beberapa tahun. Pada tahun 2004 terdapat 11 putusan, tahun 2005 terdapat 9 putusan, 2006 terdapat 15 putusan, 2007 terdapat 20 putusan, 2008 terdapat 24 putusan, 2009 terdapat 31 putusan, 2009 terdapat 31 putusan, 2010 terdapat 41 putusan, 2011 terdapat, 27 putusan, 2012 terdapat 51 putusan, 2013 terdapat 52 putusan, 2014 terdapat 36 putusan, 2015 terdapat 99 putusan, dan pada tahun 2016 terdapat 33 putusan.²⁸⁰

Perkara yang masuk ke MA untuk melakukan HUM masih jauh sedikit dibandingkan dengan animo masyarakat untuk mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang (PUU) di MK. Pada 2003-2010, perkara PUU di MK berada di kisaran angka 24-86 perkara per tahun. Tren kenaikan registrasi perkara terjadi pada tahun 2014 sebanyak 118 perkara, pada 2013 sebanyak 109 perkara, pada 2014 dan 2015 sebanyak 140 perkara, dan pada 2016 sebanyak 111 perkara.²⁸¹

Putusan Mahkamah Agung juga tidak langsung berlaku. Jika MA membatalkan suatu ketentuan tidak langsung berlaku

278 Achmad dan Mulyanto, “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Yustisia* 85 (Januari-April 2013), hlm. 55-56.

279 Indonesia, *Undang-undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 48 Tahun 2009, LN No. 157 Tahun 2009, TLN No. 5076, Pasal 20 ayat (2)

280 Laporan Tahunan Mahkamah Agung dari tahun 2004 hingga 2016

281 Hukum Online, “MK Perkiraan 2017 Lebih Banyak Perkara PUU”, <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt586cf379ccf95/mk-perkiraan-2017-lebih-banyak-tangani-perkara-puu>>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

sejak putusan itu dibacakan. Dalam hal MA berpendapat, bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan beralasan oleh karena peraturan tersebut dinilai bertentangan dengan undang-undang atau peraturan di atasnya, maka Mahkamah mengabulkan permohonan tersebut. Dalam putusannya, MA menyatakan peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah atau tidak berlaku untuk umum serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera mencabutnya.²⁸²

MA akan mengirimkan salinan Putusan kepada para pihak, dan dalam waktu 90 hari setelah salinan Putusan dikirim kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan.²⁸³ Namun, dalam praktik bisa saja Pejabat yang bersangkutan tidak mengindahkan putusan MA.

Proses *executive review* lebih efektif dibandingkan dengan putusan MA. Pembatalan Perda dilakukan pemerintah melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur/Kemendagri. Dalam menjalankan wewenangnya, pemerintah memiliki daya eksekusi putusan yang lebih kuat dari MA. Berdasarkan UU 23/2014 jo. Permendagri 80/2015, Pemda hanya diberikan batasan waktu selama tujuh hari untuk menindaklanjuti SK pembatalan dan dapat dikenakan sanksi berupa tidak dibayarkannya hak-hak keuangan selama tiga bulan.

Proses Pengujian Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di MA dibebani biaya,²⁸⁴ sebesar Rp. 1.000.000. Bahkan MA mengusulkan biaya perkara menjadi Rp. 5.000.000 dalam Perma Nomor 7 Tahun 2017 tentang Hak Uji Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang walaupun belum berlaku karena belum diundangkan oleh Kementerian Hukum dan HAM.²⁸⁵ Kepala Biro Hukum dan

282 Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Uji Materiil, Pasal 6

283 *Ibid.*, Pasal 8

284 Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Uji Materiil, Pasal 2 ayat (4)

285 Yoga Sukmana, "Dilema MA Antara Anggaran Terbatas dan Biaya Uji Materil Berbayar", <<https://nasional.kompas.com/read/2018/04/10/09390551/dilema-ma-antara-anggaran->

Humas MA, Abdullah mengatakan bahwa MA memiliki anggaran yang terbatas. Sehingga tidak mungkin untuk membayar penuh putusan yang harus dimuat dalam Berita Negara atau Berita Daerah dan media massa.²⁸⁶

MA berbanding terbalik dengan MK yang tidak memungut biaya perkara dalam pengajuan permohonan pengujian undang-undang. Terlebih, MA menjadi satu-satunya lembaga negara yang dapat menguji Perda Kabupaten/Kota dan Provinsi terhadap Undang-Undang sehingga MA menjadi satu-satunya pilihan bagi pencari keadilan untuk membatalkan Perda yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang dan merugikan hak mereka. Mahalnya biaya perkara HUM di MA dapat menutup akses pencari keadilan dalam mengajukan perkara pengujian HUM di MA.

Adanya beban biaya juga tidak sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh MA. Perma menyatakan, bahwa Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

[terbatas-dan-biaya-uji-materil-berbayar>](#), diakses pada tanggal 27 Juni 2018.

286 *Ibid.*

BAB 5 PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan penjabaran dan penjelasan pada bab-bab sebelumnya maka jawaban terhadap rumusan masalah, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Pada masa Orde Lama pengawasan Perda oleh eksekutif diatur dalam UU 22/1948, UU 1/1957 dan UU 18/1965. Pada UU 22/1948 belum mengatur mengenai pengawasan preventif hanya sebatas represif dimana Perda Provinsi dibatalkan Presiden dan Daerah selain Provinsi dibatalkan oleh Dewan Pemerintah Daerah serta belum adanya upaya hukum yang dapat diajukan oleh Daerah jika terjadi keberatan atas pembatalan Perda karena Mahkamah Agung tidak mempunyai kewenangan untuk menguji Perda. Dalam UU 1/1957 dan UU 18 /1965 bersifat sangat sentral kepada Pemerintah Pusat karena tanpa adanya pengesahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah setingkat di atas maka produk hukum daerah dalam hal ini Perda / Keputusan Daerah tidak dapat dikeluarkan. Upaya hukum mulai diatur dalam UU 1/1957 di mana jika terdapat keberatan atas penolakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri maka Daerah tingkat ke-1 dapat mengajukan keberatan kepada Presiden sedangkan jika terdapat keberatan atas penolakan Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah. Pada masa Orde Lama, tidak ada kewenangan pengujian undang-undang oleh lembaga peradilan, pengujian peraturan perundang-undangan hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Pada masa Orde Baru mekanisme pengujian perda diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang sangat membatasi ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, apakah itu dalam pembentukan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah baik secara preventif dan represif. Dengan adanya berbagai

macam pengawasan dari Pusat kepada Daerah sesungguhnya menampakkan ketidakpercayaan Pusat terhadap Daerah. Hal itu mungkin dimaksudkan untuk mengontrol jalanya penyelenggaraan pemerintahan di daerah jangan sampai Daerah melanggar rambu-rambu yang telah ditentukan oleh Pusat. Mekanisme pengujian Perda baru diatur dalam masa Orde Baru yang diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 namun mengandung kekacauan teoritis dan kekacauan prosedural karena pada Pasal 26 ayat (1) dikatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang adalah wewenang (absolut) MA, namun pada ayat (2)-nya dikatakan bahwa pengujian tersebut dilakukan pada pemeriksaan tingkat kasasi.

Kemudian MA menerbitkan Perma No. 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil. Melalui Perma tersebut MA berupaya mengatasi kebuntuan dalam pengujian peraturan dibawah UU dengan mengatur bahwa upaya pengujian tersebut dapat diajukan secara langsung kepada MA tanpa melalui proses berjenjang dari mulai pengujian di pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Bahkan Perma tersebut juga memungkinkan pengadilan dibawah MA, baik ditingkat pertama maupun di tingkat banding, untuk menerima, memeriksa, dan memutus permohonan uji materiil yang diajukan oleh Pemohon dalam kaitannya dengan perkara yang sedang berjalanyang putusannya hanya mengikat para pihak yang bersengketa.

Pasca reformasi pengawasan yang diatur UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 23/2004. Dalam UU 22/1999 sangat bersifat desentralistis dengan hanya diaturnya pengujian Perda yang bersifat represif. Pemda tidak perlu mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Pusat. Pemda hanya perlu memberitahukan kepada Pemerintah Pusat selambatnya 15 hari setelah dikeluarkan Perda. Jika terdapat pembatalan selambat-lambatnya 1 minggu setelahnya. Lalu terdapat upaya hukum jika daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda maka dapat mengajukan keberatan kepada MA setelah mengajukanya kepada pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari

pemerintah. Kemudian pengujian Perda mulai dilakukan secara represif dan preventif kembali dalam UU 32 /2004. Dimana, Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7(tujuh) hari setelah ditetapkan. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. (represif). Secara preventif Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD harus lolos evaluasi Mendagri (preventif). Jangka waktu pembatalan pun diperpanjang dari hanya satu minggu dalam UU 22/1999 menjadi 60 hari sejak diterimanya Perda. Mekanisme upaya hukum yang dapat dilakukan jika Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung Dalam UU 23/2014 juga mengatur pengujian perda secara preventif dan represif. Di mana secara preventif Pemprov wajib memberikan Perda kepada mendagri jika tidak akan diberikan sanksi administratif berupa teguran tertulis. Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan (represif). Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah, berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, berbeda dengan UU 23 / 1999 dan UU 32 /2004, dalam UU 23/2014 tidak diatur berapa lama Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda, jangka waktu hanya mengatur tentang maksimal hari Pemda memberikan produk hukumnya kepada Pemerintah dan sampai kapan Pemda dapat mengajukan keberatan. Mekanisme hukum yang diatur mulai dilakukan oleh Pemerintah pusat tidak hanya diberikan kewenangan pada

Mahkamah Agung. Jika terjadi keberatan oleh Provinsi dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan Perda. Jika terjadi keberatan oleh Kabupaten/Kota maka dapat mengajukan keberatan kepada Mendagri. Pada reformasi MA memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dimana hukum acaranya diatur dalam Perma No. 1 tahun 2011 Pasal 1 ayat. Kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan konstitusional dari ketentuan pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat 2 angka 2 UU Kekuasaan Kehakiman jo. Pasal 31 (1) UU No. 3/2009 tentang Mahkamah Agung jis. Pasal 9 ayat (2) UU. No. 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka secara jelas dan tegas kewenangan MA menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang adalah kewenangan atributif yang selain bersumber dari berbagai undang-undang juga bersumber dari kewenangan konstitusional. Sedangkan ketentuan Pasal 158 UU. No. 28/2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan aturan hukum yang menjadi landasan pengujian *judicial review* Perda yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah ke MA. Sehingga terlepas dari kebijakan yang dianut dalam UU. Pemda (UU. No. 23/2014) maupun UU Desa (UU. No. 6/2014) tidak melembagakan pengujian Perda maupun Perdes melalui *judicial review* di MA, namun berdasarkan penafsiran sistematis terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan lain, serta kewenangan konstitusional MA menguji peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, maka ruang pengujian hukum bagi Perda maupun Perdes selain melalui mekanisme internal (*executive preview* dan *executive review*) juga masih dimungkinkan dan dibenarkan secara eksternal melalui pengajuan *judicial review* ke MA.

Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Pemerintah Pusat tidak dapat lagi membatalkan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota namun tetap berwenang untuk membatalkan Perkada yang dikeluarkan

oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Hakim beralasan bahwa Perbedaan antara Undang-Undang dan Perda adalah Undang-Undang berlaku secara nasional sedangkan Perda berlaku pada Provinsi atau Kabupaten/Kota tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa Perda adalah undang-undang yang sifatnya lokal, Perda yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah sudah berlaku secara umum maka mekanisme pembatalan Perda dilakukan oleh lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang tidak terlibat dalam proses pembentuk Perda, Bertentangan dengan 24A ayat (1) UUD 1945 karena kewenangan pencabutan Perda diberikan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, tidak ada kewenangan atributif yang diberikan oleh UUD 1945 kepada lembaga eksekutif dalam pembatalan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Perda, Pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui Keputusan Gubernur tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia. Di mana Perda Kabupaten/Kota yang sifatnya *regeling* tidak dapat dibatalkan dengan Keputusan Gubernur yang sifatnya *beschikking*, dan Adanya dualisme putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, misalnya Dalam hal Perda Kabupaten/Kota dibatalkan melalui keputusan gubernur upaya hukum yang dilakukan adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan seandainya upaya hukum tersebut dikabulkan maka Perda Kabupaten/Kota yang dibatalkan oleh keputusan gubernur menjadi berlaku kembali. Di sisi lain, terdapat upaya hukum pengujian Perda melalui Mahkamah Agung yang dilakukan oleh Pemerintah, masyarakat di daerah tersebut atau pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perda tersebut.

Pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Pemerintah Pusat tidak dapat lagi membatalkan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota namun terhadap Perda tetap dapat dilakukan pengawasan secara preventif (*executive preview*). Pasca dua Putusan MK tersebut keluar berbagai Peraturan Menteri yang mengatur tentang mekanisme pengujian Perda secara preventif yakni Permenkumham Nomor 32 Tahun

2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Melalui Non-Litigasi Dalam Pasal 2 Permenkumham 32/2017 diatur mengenai mekanisme penyelesaian konflik antar peraturan perundang-undangan ditujukan untuk menyelesaikan persoalan pertentangan antar peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horisontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia dengan rekomendasi kepada Presiden berupa pencabutan, perubahan, dan pembentukn baru peraturan perundang-undangan. Kementerian Hukum dan HAM juga menerbitkan Permenkumham No. 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah. Diwajibkan pengharmonisasian terhadap setiap rancangan peraturan instansi pemerintahan daerah kepada Kanwil Kemenkumham atau Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan oleh perancang. Kemudian Kementrian Hukum dan HAM juga mengeluarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi dengan mencabut Peraturan Kementrian Hukum dan HAM (Kemenkumham) menerbitkan Peraturan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Melalui Non-Litigasi. Hasil mediasi berupa kesepakatan para pihak atau rekomendasi. Jika para pihak bersepakat maka Para Pihak wajib melaksanakan kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender atau sesuai kesepakatan Para Pihak. Jika Pemohon dan/atau Pihak Terkait tidak melaksanakan kesepakatan Majelis Pemeriksa memberikan pertimbangan kepada Menteri untuk menyampaikan Rekomendasi kepada Presiden.

Diterbitkannya Permenkumham yang mengatur pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah dapat menimbulkan konflik lainnya yaitu bertentangan dengan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dimana terjadi dualisme wewenang untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Di dalam undang-undang tersebut sudah jelas menteri yang berwenang ialah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Pasca dua putusan MK tersebut MA menjadi satu-satunya lembaga negara yang dapat membatalkan bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum. Namun terdapat kritik terhadap proses pengujian Perda di MA, misalnya tidak diaturnya batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan, berapa lama waktu penunjukan majelis hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan oleh majelis hakim untuk memeriksa perkara pengujian peraturan perundang-undangan. Di satu sisi tidak ada batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, di sisi lain Mahkamah Agung membatasi waktu hak warga negara untuk mengajukan permohonan keberatan. Ketiadaan ketentuan batas waktu pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, berpotensi menjadikan Peraturan Daerah yang sedang diuji terabaikan kepastian hukum penerapannya di daerah.

5.2. Saran

1. Setiap pemangku kepentingan yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 termasuk di dalamnya Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan Mahkamah Agung harus taat dan melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi terlepas dari perdebatan teoritis yang ada karena sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi adalah *final and binding*;
2. Pemerintah Pusat harus memaksimalkan pengawasan preventif terhadap Perda yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dengan melakukan *executive preview* agar tidak terjadinya pertentangan antara Peraturan Daerah dengan

peraturan perundang-undangan lebih tinggi;

3. Pemerintah Daerah harus memahami posisinya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dengan karena sifat otonomi yang luas masih ada dalam bingkai negara kesatuan sehingga tidak boleh ada pertentangan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat;
4. Mahkamah Agung harus memperbaiki dirinya sendiri dengan menyelesaikan masalah-masalah teknis yang menghambat hak konstitusional warga negara untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan, mengingat Mahkamah Agung menjadi satu-satunya lembaga negara yang dapat membatalkan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan, Vol. 1 Pemahaman Awal*. Jakarta: Kencana Premedia Group, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Yasrif Watampone, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Hukum, Media, dan Hak Asasi Manusia)*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konpress, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga*

- Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *The Constitutional Law of Indonesia*. Malaysia: Sweet & Maxwell Asia, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konpres, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Astawa, I Gde Pantja. *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*. Jakarta: Refika Utama, 2008.
- Azhari. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press, 1995.
- Azhary, Muhamad Taher. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Impelemntasinya pada Periode Negara Madina dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1987.
- Bachtiar. *Problema Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.
- Bhat, Mohd Shafi. *Comparative Government & Politics*. New Delhi: Educreation Publishing, 2011.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia, 1981.
- Bunga Rampai Komisi Yudisial. *Refleksi Satu Tahun Komisi*

- Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006.
- Busyroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010.
- Dicey, A.V. *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*. London: Macmillan and Co. Limited, 1952.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Ferejohn, John, *et.al*. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Foner, Eric. *Collected Writings*. New York: Library of America, 1995.
- Fraenkel, Ernst. *The Dual State: A Contribution to Theory of Dictatorship*. New York: Oxford University Press, 1941.
- Hendratno, Edie Toet. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Jakarta: Universitas Pancasila, 2009.
- Hoessein, Bhenyamin. "Reformasi Pemerintahan Daerah Sebagai Upaya Pengembangan Otonomi Daerah Tingkat II Dalam Rangka Mengaktualisasikan UUD 1945 dan Era Globalisasi". *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Huda, Ni'matul dan R. Nazriyah. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Nusamedia, 2011.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*.

- Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Huda, Ni'matul. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FHUII Press, 2010.
- Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*. Yogyakarta: Penerbit PT Kanisius, 2007.
- Indrati, Maria Farida. *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan, Seri Buku Ajar*. Jakarta: FHUI, 2000.
- Isra, Saldi, *et.al.* *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*. Sumatera Barat: Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010.
- Jennings, Sir Ivor. *The Law and the Constitutions*. London: The English Language Book, 1956.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, 1971.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. London: University of California Press, 1978.
- Khairuddin, Ahmad. *Fenomena Keadilan Dalam Otonomi Daerah, Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010.
- Klitsgaard, Robert. *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.

- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: FHUI, 1980.
- Laski, Harold J. *A Grammar of Politics*. London: George Allen and Unwir, 1960.
- le Roy, Crince. *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*. Semarang: Yayasan Dharma Bakti, 1981.
- Lewis, Clive B. *Judicial Remedies in Public Law*. London: Sweet & Maxwell, 2000.
- Locke, John. *Two Treaties of Government*. London: Everyman, 1993.
- M.D. Moh. Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Maciver, Robert M. *The Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 1950.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1992.,
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII, 1992.
- Maravall, Jose Maria dan Adam Przeworski. *Democracy and The Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Marzuki, H.M Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Konpress, 2005.
- Meny, Yves dan Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Modul Pendidikan Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi*. Jakarta: Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, 2012.

- Prasojo, Eko, *et al.* *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006.
- Prasojo, Eko. *Federalisme dan Negara Federal, Sebuah Pengantar*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2005.
- Sabine, George. *A History of Political Theory*. London: George G. Harrap & Co. Ltd., 1954. Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: PSH FH UII, 1999.
- Sholikin, M. Nur, *et.al.* *Laporan Kajian tentang Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011.
- Sholikin, M. Nur. *Awasi Peraturan Daerah, Berdayakan Daerah*. Jakarta: Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009.
- Sirajuddin dan Winardi. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.
- Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1986.
- Soemantri, Sri. *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran dan Pandangan)*. Jakarta: PT Remaja Roda Karya, 2014.
- Soetikno. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Padnya Paramita, 1991.
- Stelkens, Ulrich. *Administrative Appeals in Germany*, Dacian C. Dragos & Bogdana Neamtu (Editors), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer: Verlag Berlin Heidelberg, 2014.

- Strong, C.F. *A History of Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study Of Their History and Existing Form*. New York: G. P. Putnam's Sons, 1963.
- Strong, C.F. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. London: Sidwick & Jackson, 1958.
- Sunaryo, JR. *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang: The Spirits of The Laws*. Jakarta: Gramedia, 1993.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta, Gramdeia, 1993.
- Sutiyoso, Bambang. dan Sri Hastuti Puspitasari. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Syamsuddi, Aziz. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Thalib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 199-2002, Buku II tentang Sendi-sendi/Fundamen Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tim Penyusunan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran, 1960.

Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Pancasila*. Jakarta: Ichtiar, 1962.

Wahyono, Padmo. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1989.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*, UU No. 22 Tahun.

Indonesia, *Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 1 Tahun 1957 LN No 6 Tahun 1957 ,TLN No. 1143,

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 18 Tahun 1965, LN No. 80 Tahun 1965, TLN No. 2777

Indonesia, *Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Di Daerah*, UU Nomor 5 Tahun 1974, LN No. 38 Tahun 1974, TLN No. 3037,

Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*, UU Nomor 14 Tahun 1970 LN No. 74 Tahun 1970, TLN No.2951,

Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Agung*, UU No. 14 Tahun 1985 LN. No. 73 Tahun 1985, TLN No. 3316

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 Tahun 1999. LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 Tahun 2004. LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437

Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan*

Titik Berat Pada Daerah Tingkat LN No. 77 Tahun 1992,
TLN No. 3847

Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1993 Tentang Hak Uji Materiiil*

Indonesia. Kementerian Hukum dan Ham, *Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi*, BN. No. 127 Tahun 2019

Indonesia. Kementerian Hukum dan Ham. *Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Di bentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang- Undangan*. BN. 1133 Tahun 2018.

Indonesia. Kementerian Dalam Negeri. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*. BN. 2036 Tahun 2015

TESIS/DISERTASI

Budiputra. "Dualisme Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Presiden & Peraturan Menteri Dalam Negeri". Tesis Universitas Udayana. Bali, 2015.

Manan, Bagir. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Otonomi Menurut UUD 1945". Disertasi Program Doktor Universitas Padjajaran. Bandung, 1990.

Ramdhan, Mochamad Isnaeni. *Pengaturan Tugas dan Wewenang Wakil Presiden dalam Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung, Desertasi Doktor Universitas Padjajaran, 2003.

JURNAL

Achmad dan Mulyanto, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Yustisia* 85

(Januari-April 2013).

- Asshiddiqie, Jimly. "Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan MK [the History of Constitutional Review and the Idea of the Formation of Indonesian Constitutional Court]" <<http://jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>>. Diakses pada 27 Juni 2018.
- Finck, Danielle E. "Judicial Review The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court". *Comparative Judicial Review* 20 (1997).
- Huda, Ni'matul. "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Jurnal Hukum edisi khusus* (Oktober 2009).
- Junaenah, Inna. "Tafsir Konstitusional Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi* 13 (September 2016).
- Lavrijssen, Saskia. "An Analysis of the Constitutional Position of the US Agencies". *TILEC Discussion Paper Seris No. 2004-001* (Januari, 2004).
- Magil, M. Elizabeth. "Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law". *University of Penn Law Review 2001 Working Paper No. 01-10*. (November 2001).
- Ni'matul Huda, "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". (*Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009*), 2009. Hlm. 72 - 94
- Riyanto, Astim. "Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 UUD 1945". *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (2006).

Sayuti. "Konsep *Rechtsstaat* Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat Azhari)". *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Masyarakat* 4 (2011).

INTERNET

"MK Perkiraan 2017 Lebih Banyak Perkara PUU". <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt586cf379ccf95/mk-perkiraan-2017-lebih-banyak-tangani-perkara-puu>>. Diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

<<https://www.merriam-webster.com/dictionary/audi%20alteram%20partem>>. Diakses pada tanggal 27 Juni 2018.

Abdillah, Mulyadi. "Daftar Lengkap 3.143 Perda yang Dibatalkan Kemendagri". <<http://news.rakyatku.com/read/10073/2016/06/21/daftar-lengkap-3-143-Perda-yang-dibatalkan-kemendagri>>. Diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

Asfinawati. "Menguatkan Mekanisme Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Peradilan Terbuka Judicial Review di Mahkamah Agung". <https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Pemetaan%20dan%20Kajian/PP6_Peradilan%20Terbuka%20JR%20di%20MA_1.pdf>. Diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Peradilan," <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Mahkamah&menu=2>>. Diakses 12 Mei 2017.

Sahbani, Agus. "Sidang HUM Terbuka atau Tertutup Ini, Argumentasi MA", <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5506614c57843/sidang-hum-terbuka-atau-tertutup-ini-argumentasi-ma>>. Diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

Sholikin, M. Nur. "Efektivitas *Executive Review* Perda". <<http://www.pshk.or.id/id/blog-id/efektivitas-executive-review-Perda/>>. Diakses pada tanggal 27 Juni 2018.

Stefanie, Christie. “Pemerintah Jokowi Batalkan 3.143 Peraturan Daerah” <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613184515-32-137842/pemerintah-jokowi-batalkan-3143-peraturan-daerah>>. Diakses pada tanggal 27 Juni 2018.

Sukmana, Yoga. “Dilema MA Antara Anggaran Terbatas dan Biaya Uji Materil Berbayar”. <<https://nasional.kompas.com/read/2018/04/10/09390551/dilema-ma-antara-anggaran-terbatas-dan-biaya-uji-materil-berbayar>>. Diakses pada tanggal 27 Juni 2018.

LAIN-LAIN

Laporan Tahunan Mahkamah Agung dari tahun 2004 hingga 2016.



**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2019**

ISBN 978-602-5676-56-7



9 786025 676567



www.mpr.go.id



[mprgoid](https://www.facebook.com/mprgoid)



[mprgoid](https://twitter.com/mprgoid)



[mprgoid](https://www.instagram.com/mprgoid)



[MPR RI](https://www.youtube.com/MPRRI)

INDONESIA
INI BARU
DARI MPR RI UNTUK NKRI