



PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR: HARUSKAH MENUNGGU MOMENTUM?

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR: HARUSKAH MENUNGGU MOMENTUM?

Siti Kotijah | Urgensi Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah
Fatmawati | dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Harry Setya Nugraha | Urgensi Kelembagaan Komisi Konstitusi dalam Perubahan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Setiyo Utomo | Penguatan Pasal 33 Ayat (3) dalam Amandemen Undang-Undang
Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Warkhatun Najidah | Menata Kembali Kekuasaan Kehakiman sebagai Gagasan
Reamandemen UUD 1945

Insan Tajali Nur | Urgensi Keberadaan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia

Alfian | Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat dalam Kehidupan Bernegara



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR: HARUSKAH MENUNGGU MOMENTUM?

Badan Pengkajian MPR RI

2019

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.
Dr. Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. H.M. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Dr. (H.C.) H. A. Muhaimin Iskandar, M.Si.

Pengarah : Dr. dr. Delis Julkarson Hehi, MARS
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. Tifatul Sembiring

Penanggung Jawab : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.
Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.
Redaktur Pelaksana : Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom.
Agip Munandar, S.H., M.H.
Andrianto, S.E.
Dra. Triyatni

Editor : Otto Trengginas Setiawan; Wahyu F. Riyanto;
Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno;.

Pengumpul Bahan : Euis Karmilah; Abdul Rafiq; Rindra Budi Priyatmo; Raja Iskandar Muda Rambe; Widhi Aditia Putra; Emmy Marlia Sari; Elias Petege; Wasinton Saragih; Sopiah; Desna Nurnita; Dennys Advenino Pulo; Hasbi Rofiqi; Rahmi Utami; Bernadetta Widyastuti.

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar	III
Sepatah Kata	V
Sambutan	IX
Urgensi Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia <i>Siti Kotijah, Fatmawati</i>	1
Urgensi Kelembagaan Komisi Konstitusi dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 <i>Harry Setya Nugraha</i>	23
Penguatan Pasal 33 Ayat (3) dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 <i>Setiyo Utomo</i>	51
Menata Kembali Kekuasaan Kehakiman sebagai Gagasan Reamandemen UUD 1945 <i>Warkhatun Najidah</i>	73
Urgensi Keberadaan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia <i>Insan Tajali Nur</i>	93
Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat dalam Kehidupan Bernegara <i>Alfian</i>	109

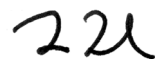
Pengantar

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan “*Perubahan Undang-Undang Dasar: Haruskah Menunggu Momentum?*” dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Jurnal ini memuat sepuluh bahasan dengan tema “*Perubahan Undang-Undang Dasar: Haruskah Menunggu Momentum?*” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan perubahannya tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akhir kata, atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

PEMIMPIN REDAKSI,



YANA INDRAWAN

Sepatah Kata

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum, (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara, (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa, (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR, (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat

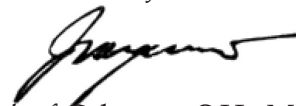
kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan

Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai “*Perubahan Undang-Undang Dasar: Haruskah Menunggu Momentum?*”. Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa, dan Negara Dalam UUD NRI Tahun 1945. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang Pancasila. Dengan pengetahuan yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang sistem dalam kerangka penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR,



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

Sambutan

MPR masa jabatan 2009-2014, telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Salah satu muatan rekomendasi itu adalah: “Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karenanya setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut Badan Pengkajian memilih tema jurnal kali ini dengan judul “*Perubahan Undang-Undang Dasar: Haruskah Menunggu Momentum?*”. Menghimpun dan menyusun materi tentang

pokok kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi sesuai dengan fokus kajian. Tugas Badan Pengkajian termuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Harapannya, dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam membenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa saya mengucapkan terimakasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,



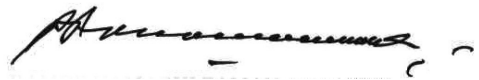
Dr. dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,



Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,



RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.Sc., MM

Wakil Ketua,



MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,



Ir. TIFATUL SEMBIRING

URGENSI PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh:
Siti Kotijah
Fatmawati

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

ABSTRACK

Functioned as a regional representative council, DPD possessing a regional representative character principally has a broader representative character compared to DPR (Legislative Assembly). It is because its representative dimensions are based on all of the citizens living in the regions. The issues being studied include the urgency of strengthening the DPD's legislative function in the Indonesian constitutional system. This is a normative research focused on primary and secondary materials of law including the regulation of law and the literatures relevant as the research object. In obtaining the primary and secondary materials, a library research was conducted by involving a descriptive-qualitative analysis. The research result then shows the existence of DPD in relationship with DPR and MPR as regulated in the Constitution of 1945 is not in line with the thought of its establishment. At this point, the reform on the structure of Indonesia Constitution toward a strong bicameralism is not materialized in the Constitution of 1945.

Keyword: *DPD, legislation function, strengthening*

A. Pendahuluan

Reformasi hukum yang terjadi sejak tahun 1998 dilembagakan melalui pranata perubahan Undang-Undang Dasar 1945,¹ yang kemudian disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945). Semangat UUD NRI 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis. Perubahan UUD NRI 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali, yaitu: perubahan pertama disahkan tanggal 19 Oktober 1999; perubahan kedua disahkan tanggal 18 Agustus 2000; perubahan ketiga disahkan tanggal 10 November 2001; dan perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.²

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang merupakan hasil dari amandemen ketiga UUD NRI 1945. Ada 2 (dua) alasan utama lahirnya DPD ini. Pertama, kebutuhan untuk menampung aspirasi masyarakat daerah secara struktural. Pembentukan DPD mengakomodir aspirasi daerah sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Adanya badan khusus yang merepresentasikan wilayah-wilayah di Indonesia, diharapkan mampu mengakomodir kepentingan masyarakat di daerah melalui institusi formal ditingkat nasional. Kedua, memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan demokrasi melalui mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan.³

Letak perbedaan antara DPR dan DPD yaitu pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. DPR dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan DPD dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah, perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian *double-representation* atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua lembaga tersebut.⁴

- 1 Wahyu Widodo, Peran dan Fungsi DPD RI Dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral Yang Efektif Melalui Amandemen, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. 1, No. 2, hlm. 1.
- 2 Titik Triwulan Tutik, 2006, Kedudukan dan Fungsi Komisi Yudisial sebagai Lembaga dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Jurnal Hukum Yuridika, Vol. 21, No. 4, Tahun 2006, hlm. 359.
- 3 Abunawar Basyeban, 2008, *Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Simbur Cahaya, hlm. 663.
- 4 Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 17.

Keberadaan DPD dalam kekuasaan legislatif dinilai sebagai perwujudan dari sistem perwakilan dengan struktur dua kamar atau bikameral di dalam sistem pemerintahan Presidensiil. Oleh karena itu, idealnya DPD juga diberikan kekuasaan legislatif agar dapat mengimbangi dan mengawasi Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan prinsip *checks and balance*.⁵

Menurut Ramlan Surbakti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk Dewan Perwakilan Daerah yaitu: Pertama, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa. Kedua, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan yang sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa daerah khusus.⁶

Secara konstitusional, peran DPD dalam pembentukan undang-undang termaktub dalam Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945, yakni:

- a. Dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan kekuasaan pusat dan daerah;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan kekuasaan pusat dan daerah;
- c. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Menurut Jilmly Asshiddiqie dalam bukunya Pengantar Hukum Tata Negara, fungsi legislasi menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan yakni (1)

5 Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 320-321.

6 Tutik, Titik Triwulan, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, hlm. 196.

Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); (4) pemberian persetujuan penikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen atau persetujuan internasional lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other binding document*).⁷ Dalam pelaksanaan fungsi ini, DPD hanya terbatas pada kewenangan untuk dapat mengajukan dan ikut membahas bersama DPR tentang Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, tidak terlibat dalam pengambilan keputusan. Dengan keterbatasan kewenangan tersebut telah jelas, fungsi legislasi DPD berada dalam posisi yang subordinat dari DPR. Menurut Jimly Asshiddiqie DPD disebut sebagai *co-legislator* atau hanya selaku pendamping Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸

Kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 menunjukkan betapa lemahnya peran dan fungsi DPD bila dibandingkan DPR.⁹ Telah terjadi disharmonisasi kedudukan dan fungsi antara DPD dan DPR yang disebabkan ketidakseimbangan antara tugas dan wewenang yang diemban antara DPD dan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Lemahnya peran DPD tersebut sebagai representatif daerah telah mengaburkan paradigma kedaulatan rakyat dan *check and balances* dalam konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia serta membuat tidak optimalnya kinerja dari DPD itu sendiri. Untuk mewujudkan prinsip *check and balances tersebut* adalah sebuah hal yang urgensi melakukan penguatan kedudukan dan fungsi legislasi terhadap DPD. Perlu dilakukan upaya-upaya untuk menguatkan kedudukan dan fungsi legislasi pada DPD agar lebih memiliki peran dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pendekatan *doctrinal*, menjadi titik anjak cara berpikir yang mengandung karakter normatif, memiliki sasaran penelitian berupa

7 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 34.

8 Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 125.

9 Hernadi Affandi, Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat, *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2014, hlm. 1

sekumpulan norma.¹⁰ Pendekatan *doctrinal* dimaksud dalam hal ini adalah pendekatan yang berbasiskan ketentuan perundang-undangan (*black letter law*) dari teori-teori hukum dan pendekatan konsep yang relevan dalam fungsi legislasi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹¹

Dalam pendekatan ini merujuk dan menganalisis *Black Letter Law* dan teori-teori hukum yang relevan serta memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang dibangun dalam penelitian ini, seperti teori pembagian kekuasaan dan lembaga perwakilan yang bertujuan untuk mengetahui kewenangan DPD dalam sistem kekuasaan penyelenggaraan negara di Indonesia.

DPD yang saat menjadi instrument yang jelas untuk menyuarakan inspirasi bagi masyarakat di daerah secara keterwakilan di pusat, namun fungsi DPD hanya sebagai pelengkap dalam sistem ketatanegaraan. Namun faktanya DPD hanya sebagai lembaga yang masih belum jelas fungsinya terkait legislasi. Ini menjadi multi tafsir, DPD hanya jika dibutuhkan, dapat terlibat dalam pembahasan produk hukum. Hal-hal ini mendegradasi fungsi legislasi DPD, tentu secara sistem ketatanegaraan ini menjadikan proses *check and balance* masih belum maksimal, untuk itu penguatan atas kejelasan fungsi legislasi DPD penting dalam sistem ketatanegaraan.

B. Pembahasan

Lembaga Perwakilan Rakyat Menurut UUD NRI 1945

Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara. Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatsgewald liegi allein bei der Majelis*) karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgaan des willens des staatsvolkes*).¹²

10 Munir Fuady, 2018, *Metode Riset Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 12.
 11 Lexy Molelong, 2017, *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, hlm. 21.
 12 Saldi Isra, 9 Mei 2010, "Dewan Perwakilan Daerah: Antara Keterbatasan dan Akuntabilitas", <http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/79-dewan-perwakilan-daerah-antara-keterbatasan-dan-akuntabilitas>, diakses pada tanggal 15 Mei 2019 Pukul 16.49 WITA.

Setelah dilakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945, dalam Pasal 2 UUD NRI 1945, ditentukan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang Dasar”. Berdasarkan perumusan tersebut, maka MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara dan hal ini juga membawa implikasi yuridis bahwa presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR.

Sementara itu, DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kedudukan kuat serta dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Setelah amandemen, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden, berpindah ke DPR.

Hal ini dapat dilihat pada perubahan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan, bahwa, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR” berubah menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Perubahan tersebut membawa konsekuensi adanya pergeseran kewenangan dalam proses pembentukan undang-undang yang awalnya didominasi oleh Presiden bergeser kepada DPR.

Dalam Pasal 20 UUD NRI 1945 pasca Amandemen ditentukan secara tegas bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, di mana setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal rancangan undang-undang tersebut tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan kembali dalam persidangan DPR saat itu. Jika rancangan undang-undang telah disepakati antara DPR dan Presiden, maka rancangan yang telah disetujui bersama tersebut disahkan menjadi undang-undang oleh DPR.

Perubahan ketiga UUD NRI 1945¹³ telah melahirkan sebuah lembaga perwakilan baru, yakni DPD. Pembentukan DPD dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberikan kesempatan yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik terutama dalam hal-hal yang berkenaan dengan

13 Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 tanggal 1–9 November 2001 disahkan pada tanggal 9 November 2001 dengan Prof. Dr. H.M. Amien Rais, M.A. sebagai Ketua MPR RI.

kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari setiap daerah provinsi.¹⁴

Kehadiran DPD membuat sistem politik Indonesia menjadi lengkap. Dalam sistem politik di Indonesia ada dua macam bentuk keterwakilan. Keterwakilan rakyat melalui partai politik (parpol) yang menjelma menjadi DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Akan tetapi, ada juga keterwakilan geopolitik atau teritorial yang mewujudkan dalam DPD. Dalam pemahaman ini DPD memiliki posisi kelembagaan yang seimbang dengan DPR.

Fungsi Legislasi DPD RI

Dalam Sistem pemerintahan di Indonesia, DPD berkedudukan sebagai salah satu lembaga legislatif, disamping lembaga DPR. Anggota DPD adalah perorangan yang dipilih melalui pemilihan umum dari daerah provinsi di Indonesia. DPD merupakan lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan kepentingan daerah secara menyeluruh. Sebagai lembaga negara baru yang lahir melalui perubahan ketiga UUD NRI 1945, keberadaan DPD dalam sistem perwakilan rakyat di Indonesia tentunya akan dapat mendukung dan memperkuat DPR.

Pengaturan mengenai DPD dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen dapat dilihat dalam Bab VIIA tentang DPD, Pasal 22C dan Pasal 22D. Pada Pasal 22C UUD NRI 1945 diatur mengenai Keberadaan DPD, yaitu:

- (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 diatur dengan undang-undang.

¹⁴ Janpatar Simamora, 2009, *Analisa Yuridis Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Fungsi Legislasi Visi* (2009), Vol. 1, No. (3) ISSN 0853-0203, hlm. 331-343.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI 1945, dapat dilihat kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai berikut:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (*kontrol*) atas Pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Menurut Mahfud MD, kewenangan legislasi yang termuat dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI 1945, menjadikan Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki peran yang berarti, sebab peran Dewan Perwakilan Daerah sangat terbatas pada hal-hal berikut:¹⁵

- a. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang. Hal ini berarti Dewan Perwakilan Daerah hanya boleh mengajukan rancangan undang-undang tanpa adanya kewenangan untuk turut serta dalam menetapkan dan memutus;

15 Mahfud MD, Moh, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 68.

- b. Ikut membahas rancangan undang-undang. Kewenangan ikut membahas rancangan undang-undang ini terbatas pada rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah;
- c. Memberi pertimbangan. Kewenangan memberi pertimbangan ini yaitu atas rancangan undang-undang tentang APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Sesuai dengan Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dari semua tahapan pembentukan undang-undang tersebut, Dewan Perwakilan Daerah hanya dilibatkan dalam tahap penyusunan dan pembahasan. Pada tahap penyusunan, Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang dalam lingkup kewenangannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan

Dewan Perwakilan Rakyat dan harus disertai dengan naskah akademik.

Pada tahap pembahasan rancangan undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah diikutsertakan dalam pembahasan rancangan

undang-undang yang menjadi lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam tahap pembahasan pun, Dewan Perwakilan Daerah hanya sampai pembicaraan tingkat I, yaitu dalam pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini.

Dasar hukum lain yang mengatur mengenai DPD dapat dilihat dalam 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. Berdasarkan ketentuan dalam UUD NRI 1945, dapat dilihat bahwa DPD memiliki fungsi dan tugas di bidang

legislasi, pertimbangan, dan pengawasan.

Namun fungsi, tugas dan wewenang yang diberikan kepada DPD tampak “setengah hati” jika dibandingkan dengan fungsi, wewenang dan tugas yang diberikan kepada DPR, dimana berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa presiden dan DPR “berhak” mengajukan usul rancangan undang-undang. Wewenang DPR dalam fungsi legislasi juga ditegaskan dalam Pasal 20A ayat (1) yang menentukan bahwa fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dimiliki oleh DPR.

Berbeda dengan DPR yang ditentukan secara tegas fungsinya dalam bidang legislasi, kewenangan yang diberikan kepada DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945 hanya sebatas “dapat mengajukan” rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah kepada DPR serta “ikut membahas” rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Rumusan ketentuan UUD NRI 1945 pasca amandemen mengenai tugas kewenangan DPD dengan frasa “dapat mengajukan” rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah kepada DPR serta frasa “ikut membahas” dapat memunculkan penafsiran bahwa kedudukan DPD hanya sebagai lembaga bantu¹⁶ DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Kondisi ini diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 yang di dalamnya terdapat ketentuan yang mengatur mengenai DPD. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 terdapat beberapa pasal yang dinilai membatasi kewenangan DPD.

Seperti ketentuan yang secara tegas hanya memberikan kewenangan bagi DPD untuk bisa mengusulkan rancangan undang-undang serta ikut membahas rancangan undang-undang.

Pada proses ini, tanpa diberikan akses untuk turut terlibat dalam proses pengambilan keputusan membentuk undang-undang, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang

16 Enny Nurbaningsih, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/ 2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang, Jurnal Hukum Mimbar, Vol. 27, No. 1, Februari 2015, hlm. 2.

tidak disetarakan dengan keterlibatan Presiden dan DPR.

Terkait keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU yang secara konstitusional telah diberikan oleh UUD NRI 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 22D ayat (2).

Sehubungan dengan penerapannya ke dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 dikurangi oleh pembuat undang-undang, dimana dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, pembahasan suatu RUU yang disebut sebagai pembicaraan tingkat I telah dibagi atas 3 (tiga) kegiatan, yakni pengantar musyawarah, pengajuan dan pembahasan daftar Inventarisasi Masalah (DIM) serta pendapat mini.

Dalam hal ini, DPD hanya diberi kewenangan untuk mengajukan pada tahap pengantar musyawarah dan pendapat mini, namun tidak diberikan kewenangan untuk mengajukan dan membahas DIM untuk RUU tertentu yang menjadi kewenangan DPD.

Keadaan demikian tentu menimbulkan ketidakadilan bagi DPD, dimana DPD sebagai representasi daerah yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum seperti anggota DPR, sehingga sama-sama mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat.

Ketimpangan antara DPD dengan DPR tidak hanya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga membatasi kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi.

Berpijak pada kondisi tersebut, pada tahun 2012 DPD mengajukan permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah diputus pada Februari tahun 2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan kepastian hukum terhadap penafsiran Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI 1945 Pasca Amandemen, khususnya pada frasa “dapat” mengajukan RUU dan “ikut membahas” yang dapat dilihat pada bagian pertimbangan Putusan.

Terkait dengan kewenangan DPD mengajukan RUU merupakan kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945.

Kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut merupakan pilihan subyektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.

Hal lain berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kata “dapat” juga bisa dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan sehingga sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

Dengan demikian, DPD memiliki posisi dan kedudukan yang setara dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam hal kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU, menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk ikut membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD NRI 1945.

Kata “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden.

Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan

dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan tingkat I.

Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Berkenaan dengan kewenangan DPD ikut menyetujui RUU, dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945 secara jelas ditentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir. Sehingga menurut MK, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi undang-undang. Hal ini tentu sangat disayangkan karena DPD tidak diikutsertakan dalam memberikan persetujuan suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya.

Mengenai kewenangan DPD dalam Penyusunan Prolegnas, dalam Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang 12 Tahun 2011 telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Daerah (Prolegda). Menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegda merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

Dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, dinyatakan bahwa permohonan pemohon (DPD) dikabulkan untuk sebagian. Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mengharuskan ketentuan yang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 harus diharmonisasikan agar tidak lagi bertentangan dengan UUD NRI 1945. Untuk melaksanakan isi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, maka Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai tugas, susunan dan kedudukan dari lembaga MPR,

DPR, DPD, dan DPRD. Undang-undang ini dibentuk untuk memperbaiki ketentuan yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebelumnya (Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009).

Namun demikian, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD. Permasalahan mengenai ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD, khususnya mengenai fungsi legislasi masih terlihat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Pasca digantinya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, ketimpangan pengaturan kelembagaan DPR dan DPD terkait fungsi legislasi tetap dibatasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 yakni membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU, dimana ditentukan bahwa “DPR berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPR sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.”

Namun jelas dalam kewenangan DPD pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, keterbatasan kewenangan tersebut masih terlihat yang dapat diartikan bahwa masih terdapat ketidakseimbangan kewenangan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif.

Keanggotaan DPD RI

Selain keterbatasan dalam kewenangan yang dimiliki oleh DPD, ketidakseimbangan kedudukan antara DPD dan DPR terlihat pada kontruksi jumlah keanggotaan keduanya. Konstitusi membatasi jumlah keanggotaan DPD secara sama di setiap provinsi (Pasal 22C ayat (2) UUD NRI 1945).

Berbeda halnya dengan negara Amerika Serikat yang membagi keanggotaan senat berdasarkan prinsip proporsionalitas (jumlah penduduk). California sebagai negara bagian terbesar di Amerika Serikat

yang memiliki jumlah anggota senat terbanyak dari negara lain.

Diskriminasi konstitusi itu berkorelasi dengan syarat jumlah keanggotaan DPD yang tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR, 560 anggota DPR berbanding 132 anggota DPD. Kondisi demikian tentu menyulitkan DPD dalam membangun bargaining setara dengan DPR.

Kehadiran DPD di tengah masyarakat sangat penting saat ini. Dalam rangka memperbaiki kondisi masyarakat yang lebih baik, Pemerintah perlu mengubah kebijakan tentang keanggotaan DPD sebagai lembaga negara yang strategis dalam upaya meningkatkan agregasi dan penyampaian kepentingan daerah ke pusat. Dengan begitu, pemerintah dapat mengetahui apa yang terjadi di daerah dan dapat memberikan solusi atas permasalahan tersebut.

DPD sebagai lembaga keterwakilan daerah, pada saat ini, menjadi titik tolak untuk mengaspirasikan kepentingan-kepentingan daerah, ketimpangan pusat dan daerah dalam pembangunan, pembangunan yang dibutuhkan, dan kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah.

Hal ini mengingat kebutuhan daerah masih belum maksimal terkait pemerataan pembangunan, peningkatan ekonomi, kesejahteraan, dan penguasaan sumber daya alam yang dikelola pada tingkat daerah masih tergantung pada pemerintah pusat.

Proses ini dapat dilakukan secara signifikan, apabila fungsi DPD diperkuat, khusus fungsi legislasi dalam menyampaikan aspirasi-aspirasi daerah pada tataran nasional.

Pada kondisi ini, urgensi penguatan fungsi legislasi DPD harus dilihat pada tataran kepentingan daerah kepada pemerintah pusat. Bukan sebaliknya DPD menyampaikan produk-produk legislasi nasional ke daerah-daerah. Disposisi ini, mengerikan fungsi DPD dan esensi DPD sebagai lembaga keterwakilan dari daerah yang ingin didengar, diperhatikan, dan diaktualisasikan dalam produk hukum yang jelas untuk perlindungan kepentingan mereka di daerah.

Aspek kesejahteraan rakyat menjadi hal utama dalam memperjuangkan aspirasi daerah dalam rangka untuk memberi kepastian

hukum terhadap keinginan-keinginan, harapan-harapan, kepentingan-kepentingan daerah.

Untuk itu DPD seharusnya menjadi titik tolak untuk menjadikan lembaga yang mempunyai fungsi lebih kuat, seimbang dengan DPR. Ide dasar DPD sebagai lembaga terwakil daerah, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, khususnya daerah.

Untuk itu unsur menguatkan fungsi legisasi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sangat penting saat ini. Perubahan mendasar yang harus dirubah adalah komposisi anggota DPD.

DPD saat ini tidak memadai dengan sistem keterwakilan berdasarkan wilayah. Seharusnya DPD keterwakilan berdasarkan komposisi penduduk.

Dengan perubahan keterwakilan DPD ini, tentu akan meningkatkan kuantitas DPD, ini secara tidak langsung untuk mengefektivitaskan kinerja menyuarakan aspirasi masyarakat di daerah. Hal ini sejalan dengan salah satu adagium hukum “*Salus Populi Suprema Lex*” yang artinya Hukum tertinggi adalah kesejahteraan.

Penguatan Fungsi Legislasi DPD RI

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*).

Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga Negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.¹⁷

Dibentuknya DPD RI itu dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.

Melihat uraian yang telah dipaparkan diatas mengenai ketimpangan pengaturan fungsi legislasi antara DPR dan DPD, tentu menimbulkan ketidakadilan bagi DPD.

17 Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. 161.

Posisi ini, DPD sebagai representasi rakyat yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum seperti anggota DPR, sehingga sama-sama mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat.

Upaya untuk melawan ketidakadilan tersebut telah dilakukan dengan diajukannya permohonan Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 dan permohonan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 berdasarkan Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014.

Salah satu materi yang dimohonkan untuk diujikan terkait kewenangan DPD untuk ikut menyetujui RUU yang terkait dengan kewenangannya. Namun terhadap dalil permohonan tersebut tidak disetujui oleh Mahkamah karena secara konstitusional telah ditentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal tersebut tentunya sangat merugikan, karena DPD sebagai perwakilan rakyat di daerah yang membawa kepentingan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat di daerah tidak ikut disertakan dalam pemberian persetujuan terhadap RUU yang menjadi kewenangannya menjadi undang-undang.

Jika melihat potensi yang dimiliki oleh DPD sebagai salah satu lembaga legislatif, maka idealnya DPD dapat ikut serta membahas dan menyetujui rancangan undang-undang.

Oleh karena itu, maka perlu diberikan kewenangan yang lebih luas kepada DPD dalam fungsi legislasi berupa kewenangan untuk dapat menyetujui RUU menjadi undang-undang yang selama ini kewenangannya hanya diberikan kepada DPR dan juga pemerintah.

Namun hal ini tidak dapat dilakukan semudah membalikkan telapak tangan karena perihal kewenangan DPD untuk ikut menyetujui RUU menjadi undang-undang telah dibatasi secara konstitusional sebagaimana

ditentukan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

Permasalahan-permasalahan, dan keterbatasan kewenangan yang sudah ditentukan untuk DPD saat ini. Tentu menjadi hal yang perlu diperjuangkan dan perubahan dalam konsistensi kita, dalam reposisi kedudukan dan fungsi DPD dalam rangka memaksimalkan fungsi DPD sebagai perwakilan daerah yang ideal sesuai dengan ekspektasi masyarakat di daerah.

Bukti ekspektasi masyarakat terhadap keterwakilan DPD sangat tinggi dalam level leglisatif, DPD mendapat legitimasi paling kuat dari rakyat dalam konteks jumlah pemilih. Penguatan DPD ini, hal mendasar adalah kelembagaan DPD. Pada konteks ini, posisi DPD sama dengan DPR, dalam hal untuk melaksanakan *check and balance* antar lembaga negara. Dalam kekuasaan legislative, perlu ditata kembali prinsip kesetaraan, saling mengontrol, dan mengimbangi antara DPD dan DPR. Tujuan untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara komperhensif, dan konteks DPD Perlu menyempurnakan Pasal 22D.

Untuk penguatan ini, fungsi DPD berdasarkan amanat konstitusi sebagai lembaga keterwakilan rakyat dari unsur daerah. Pada posisi ini, harus diingat, DPD bukan hanya sebagai utusan daerah yang membawa aspirasi daerah di tingkat nasional sebagai perwakilan. Posisi DPD sesuai dengan fungsinya untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah ditingkat pusat, dan melahirkan produk-produk hukum berupa undang-undang yang lahir dari aspirasi rakyat untuk dibawa dan dibahas dengan DPR.

Untuk perubahan mendasar, kewenangan DPD harus lebih luas, dan pembatasan-pembatasan yang menjadi masalah diatas, seharusnya dihilangkan. Langkah yang perlu segera adalah keterlibatan penuh DPD, bukan dibatasi pada masalah-masalah kedaerahan.

Daerah-daerah ini menjadi dasar permasalahan-permasalahan mendasar secara nasional. Jadi tidak perbedaaan dan dikotomi kedaerahaan, yang memunculkan perbedaan keterwakilan dari DPD dan DPR.

Pada tataran ini, keterwakilan DPD dan DPR dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan memberikan perlindungan hukum dengan menghasilkan produk-produk hukum berupa perundang-undangan bagi kepentingan masyarakat, bukan dipisahkan kepentingan daerah dan pusat.

Mekanisme ini, akan menghasilkan produk hukum perundang-undangan yang baik, dengan kerjasama dan menyaring aspirasi masyarakat dari daerah. Jadi perbedaan keterwakilan daerah dalam DPD, sudah seharusnya dihilangkan, dan lebih pada posisi menghasilkan produk hukum berupa undang-undang yang lebih berkualitas dengan legitimasi yang kuat dari lembaga DPD dan DPR.

Reposisi kedudukan DPD, khusus pimpinan DPD harus menjadi perhatian, dalam rangka untuk menghilangkan permalahan-permasalahan terkait komunikasi internal dan eksternal, sehingga marwah DPD itu menjadi kuat untuk menjaga aspirasi masyarakat dapat disampaikan ke nasional.

Upaya yang dapat dilakukan untuk bisa menghilangkan pembatasan kewenangan DPD dalam hal ikut menyetujui RUU menjadi undang-undang yaitu dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945. Jika pembatasan kewenangan DPD dalam hal ikut menyetujui RUU dapat terlaksana, maka selangkah upaya untuk memberikan kedudukan yang ideal bagi DPD sebagai salah satu lembaga legislatif dapat diwujudkan.

DPD menunjukkan penguatan demokrasi dapat lihat dari beberapa segi antara lain: sistem pemilihan anggota DPD dilakukan secara langsung, oleh rakyat, sebagai pemilik kedaulatan. Selain itu DPD sebagai keterwakilan daerah menunjukkan akomodasi dan representasi wilayah, yang artinya ada penyebaran perwakilan dari seluruh wilayah/propinsi di Indonesia.

Penguatan DPD pada hakekatnya tidak perlu dikaitkan dengan bentuk federalisme dengan sistem perwakilan bicameral. Pada konstruksi ini, harus dilihat secara fakta, bahwa benar banyak negara yang menganut federalisme menggunakan perwakilan bicameral.

Namun juga banyak negara yang berbentuk kesatuan seperti Indonesia, menganut sistem bicameral, di samping unicameral. Menarik

dalam konteks Indonesia, sebagai negara kepulauan, yang memiliki wilayah sangat luas, terdiri dari ribuan pulau dengan tingkat perbedaan suku, budaya, agama, adat istiadat, dan heterogen yang tinggi pada masyarakatnya.

Jadi tidak salah jika Indonesai menganut memilih sistem bicameral. Pada reposisi DPD ini, dalam rangka penguatan kedepan harus dipertahankan pilihan sistem bicameral, tidak perlu khawatir akan menuju federalisme. Sosialisasi sistem ketatanegaraan Indonesia dalam hal ini, menjaga dan memperkokoh jati diri bangsa, yaitu Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika.

C. Penutup

Keterbatasan kewenangan DPD dalam UUD NRI 1945 berdampak pada lemahnya kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. DPD yang di *design* sebagai representasi daerah tidak dapat menjalankan tugasnya dengan sempurna. Penguatan fungsi legislasi pada DPD Dengan memberikan kewenangan kepada DPD untuk bisa ikut serta dalam memberikan persetujuan atas suatu RUU menjadi UU yaitu dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945. Ini dalam rangka mewujudkan *checks and balances* dalam struktur parlemen.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.

_____. 2006. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

_____. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.

- _____. 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Basyeban, Abunawar. 2008. *Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Simbur Cahaya.
- Fuady, Munir. 2018. *Metode Riset Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Molelong, Lexy. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Siahaan, Pataniari. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Triwulan, Tutik Titik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.

Jurnal

- Affandi, H. Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat. Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran. 1, (1). Tahun 2014.
- Nurbaningsih, E. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang. Jurnal Hukum Mimbar. 27, (1), Februari 2015.
- Simamora, J. Analisa Yuridis Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Fungsi Legislasi Visi (2009). 17, (3), ISSN 0853-0203.
- Triwulan, T.T. Kedudukan dan Fungsi Komisi Yudisial sebagai Lembaga dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Jurnal Hukum Yuridika. 21, (4). 2006.
- Widodo, W. Peran dan Fungsi DPD RI Dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral Yang Efektif Melalui Amandemen. Jurnal Pembaharuan Hukum. , (2). 2006.

Internet

Isra, Sandi. 2010. *Dewan Perwakilan Daerah: Antara Keterbatasan dan Akuntabilitas. (Online)*. Tersedia: <http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/79-dewan-perwakilan-daerah-antara-keterbatasan-dan-akuntabilitas>. 15 Mei 2019 Pukul 16.49 WITA.

URGENSI KELEMBAGAAN KOMISI KONSTITUSI DALAM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh: Harry Setya Nugraha

*Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
Harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id*

ABSTRACT

This article discusses the urgency of the involvement of the Constitutional Commission in the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. By using a normative juridical method, it is known that the involvement of the Constitutional Commission in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia was an effort so that the material of the 1945 Constitution was no longer too political and could accommodate important things that can achieve national goals, namely “advancing public welfare, educating the life of the nation, and participating in carrying out world order based on freedom, eternal peace and social justice”. However, constitutional reform cannot be separated from political conflict. By submitting it solely to representative institutions such as the MPR, it will tend to be contaminated with a virus of short-term political compromise which is usually a pragmatic solution to transitional political conflicts. As a result, academic truths will be put aside and national goals will never be realized. In order for institutional Constitution Commissions to carry out their duties as expected, an ideal concept is certainly needed regarding the establishment, starting from the position, membership recruitment, to their duties and authorities.

Keywords: *Constitutional Commission, Constitution of the Republic of Indonesia*

ABSTRAK

Tulisan ini membahas urgensi keterlibatan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, diketahui bahwa keterlibatan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu upaya agar materi muatan UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan tidak lagi terkesan terlalu politis dan dapat mengakomodir hal-hal penting yang dapat mewujudkan tujuan nasional, yakni “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Bagaimanapun, reformasi konstitusi tidak dapat dilepaskan dari konflik politik. Dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Alhasil, kebenaran-kebenaran akademik akan dikesampingkan dan tujuan nasionalpun tidak akan pernah terwujud. Agar kelembagaan Komisi Konstitusi dapat menjalankan tugas sebagaimana diharapkan, tentu diperlukan suatu konsep ideal berkenaan dengan pembentukannya, mulai dari kedudukan, rekrutment keanggotaan, hingga tugas dan kewenangannya.

Kata Kunci: Komisi Konstitusi, Undang-Undang Dasar

A. Pendahuluan

Pembahasan mengenai konstitusi agaknya merupakan suatu pembahasan yang tidak akan pernah ada habisnya. Konstitusi sebagai sebuah norma hukum dasar, nyatanya memainkan peran yang sangat sentral dalam kehidupan ketatanegaraan di suatu negara. Hal tersebut membuat banyak negara kini berlomba-lomba mendesain konstitusinya agar mampu menjawab perkembangan zaman sehingga dapat tetap eksis dalam dunia ketatanegaraan, tidak terkecuali negara Indonesia.

Jika melihat perjalanannya, konstitusi negara Indonesia telah melewati perjalanan yang cukup panjang. Dimulai pada awal kemerdekaan, konstitusi pertama negara Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) yang ketika itu dibentuk dengan semangat nasionalisme. Karena sejak awal dalam pidatonya pada 18 Agustus 1945 Presiden

Soekarno mengatakan bahwa UUD 1945 dibuat dalam waktu yang tergesa-gesa sehingga jauh dari kata sempurna, tidak lama berselang pada tahun 1949 dilakukanlah perubahan terhadap UUD 1945 dan melahirkan konstitusi baru yaitu Konstitusi RIS. Setelah berlakunya Konstitusi RIS, seiring dinamisnya kehidupan hukum, politik, ekonomi dan sosial, akhirnya menghantarkan negara ini pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan hasil perubahan keempat yang dilakukan pada tahun 2002.

Mencoba beralih dari sejarah panjang perjalanan konstitusi negara Indonesia, sinyal akan dilakukannya perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 kembali muncul kepermukaan. Setelah sebelumnya sinyal tersebut sempat diperdengarkan oleh PDIP dalam Rakernas yang dilaksanakan pada awal tahun 2016, lewat Sidang Paripurna ditahun bersangkutan, Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara tersirat mengatakan akan menindaklanjuti hasil kajian Badan Pengkajian MPR yang bermuara pada dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan wacana perubahan tersebut, meskipun harus diakui bahwa masih terdapat cukup banyak persoalan norma dalam UUD NRI Tahun 1945 yang perlu untuk diselesaikan, menariknya wacana perubahan yang akan dilakukan hanya “terbatas” untuk mendesain kembali haluan negara seperti halnya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) demi terciptanya pembangunan nasional yang terencana.¹

Beberapa contoh persoalan norma yang perlu untuk diselesaikan sebagaimana dimaksud diantaranya meliputi: *pertama*, kedudukan lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 nyatanya tidak kompatibel dengan desain pelaksanaan kedaulatan rakyat;

1 Beberapa kali MPR melalui Badan Pengkajian MPR melakukan kegiatan bersama para akademisi hukum untuk mengkaji seberapa penting dikembalikannya GBHN diwujudkan. Dari sekian kali kajian yang dilakukan tersebut, terlihat seakan Badan Pengkajian MPR telah menganggap bahwa GBHN menjadi hal yang penting untuk diwujudkan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dengan dibentuknya panitia ad-hoc yang ditugaskan untuk mempersiapkan materi pokok-pokok haluan negara melalui rapat paripurna tahunan MPR tahun 2018. Baca: Kesepakatan untuk membentuk panitia *ad-hoc* guna menyiapkan materi-materi pokok haluan negara sebelumnya diputuskan dalam rapat gabungan MPR pada tanggal 24 Juli 2018. Panitia *ad-hoc* tersebut beranggotakan 45 anggota yang berasal dari seluruh fraksi di DPR dan kelompok DPD serta diketuai oleh Ahmad Basarah. Baca: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hoc-untuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>, diakses pada 4 Juli, 2019.

kedua desain sistem presidensial yang perlu dipertegas, *ketiga*, tidak diaturnya aturan dasar mengenai komisi-komisi negara yang membuat hadirnya komisi-komisi negara tersebut terkadang justru menimbulkan persoalan baru; *keempat*, rumusan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang sebagian besar masih bersifat sangat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*), sehingga banyak pasal yang menimbulkan multi tafsir; dan *kelima*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan hal tersebut, tidak sedikit kemudian isu politik beredar mengenai wacana perubahan yang hanya terbatas pada hal sebagaimana penulis katakan diatas. Salah satunya adalah “terselipnya agenda politik” oleh para elit politik berkepentingan. Jika benar demikian, tentu hal ini sangat menciderai hati masyarakat Indonesia mengingat UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu norma hukum dasar yang diharapkan mampu membawa negara pada tujuan yang dicita-citakan.

Terlepas dari hadirnya isu mengenai agenda politik dalam wacana perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dimaksud, sesungguhnya wacana mengenai perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga mencuat kepermukaan oleh karena adanya semangat untuk menata kembali kedudukan lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia serta kembali menginternalisasikan nilai-nilai konstitusionalisme dalam konstitusi kita.

Menanggapi hal tersebut, muncul suatu pertanyaan tentang perlukah keterlibatan sebuah lembaga *ad hoc* lembaga (dalam hal ini penulis sebut dengan sebutan “Komisi Konstitusi”) yang memiliki kewenangan dan bertanggungjawab untuk melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap wacana perubahan UUD NRI Tahun 1945 agar agenda perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak dijadikan sebagai sarana kompromi politik oleh para pihak yang berkepentingan serta semangat dalam menginternalisasikan nilai-nilai konstitusionalisme dapat terwujud? Jikalau memang diperlukan, bagaimana konsep ideal lembaga tersebut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia? Tulisan ini akan mencoba menjawab dua pertanyaan dasar tersebut.

Belajar dari Sejarah

Dalam pemikiran yang paling sederhana, konstitusi sebagai kontrak sosial politik haruslah memiliki konstruksi konstitusionalisme yang menegaskan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui implementasi daripada konstitusi itu sendiri. Oleh karenanya untuk menentukan kemana konstitusi menjadi lebih baik, tidaklah cukup jika hanya melalui proses yang demokratis dengan menggali akar kesejahteraan sosial, ekonomi, budaya dan politik suatu bangsa, melainkan juga harus mampu memberikan ruang transformatif yang cukup guna membangun karakter konstitusionalisme.

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme mengandung gagasan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwasanya kekuasaan yang diselenggarakan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.² Dalam pengertian demikian persoalan yang dianggap penting dan menjadi ruh dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.³ Pemberlakuan paham konstitusionalisme dalam konstitusi, antara lain dipandang perlu mengadopsi:⁴

1. Sistem *Separation of Power* atau *Distribution of Power* yang disertai *checks and balances*;
2. Sistem Kekuasaan Peradilan yang merdeka dan mandiri, utamanya lebih memberdayakan peradilan administrasi;
3. Pengakuan hak-hak sipil dan politik warga, utamanya yang berkaitan dengan pemilihan umum dan pemilu;
4. Pembatasan masa jabatan-jabatan publik dalam negara;

2 M. Laica Marzuki, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, 2010, hlm. 4

3 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 18.

4 M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Loc. Cit.*

5. Memberikan kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) bagi Mahkamah Konstitusi.

Lebih lanjut konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu: *pertama* bahwa kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). *Kedua* bahwa kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Dan *ketiga* bahwa kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁵

Inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa konstitusi sebenarnya tidak dapat dilihat lepas dari konsep konstitusionalisme.⁶ Artinya dapat dipahami bahwa konstitusi haruslah berdasarkan konstitusionalisme, atau dengan kata lain konstitusi yang ideal adalah konstitusi yang mampu memuat pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan kekuasaan pemerintah secara tegas. Hal ini diperkuat oleh Harjono dalam bukunya “Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum”. Ia menganalogikan konstitusi laksana bangunan rumah, sedang konstitusionalisme adalah ilmu arsitektur atau teknik sipilnya.⁷

Dalam teori arsitektur dan teknik sipil terdapat semacam hukum baku yang harus dipertimbangkan untuk membuat suatu bangunan. Di antaranya harus memiliki pondasi yang kuat, mempunyai keseimbangan tertentu, pertimbangan aspek variasi, aspek seni, dan kekhususan-kekhususan tertentu, serta aspek lingkungan. Hal tersebut akan sangat berpengaruh baik terhadap kenyamanan sang penghuni maupun ketahanan bangunan rumah itu sendiri. Harus ada keseimbangan antara

5 William G. Andrew, misalnya, dalam bukunya *Constitutions and Constitutionalism* (3rd edition, 1968) Menyatakan: “*The members of a political community have, by definition, common interests which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the State*”, Van Nostrand Company, New Jersey. hlm. 9 Dalam: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia...*, *Loc.Cit.* hlm. 26.

6 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 171

7 Harjono, “*Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum*”, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 21.

rumah sebagai bangunan (*house*) dan rumah sebagai tempat tinggal (*home*). Analogi dengan membangun rumah, membangun konstitusi harus bisa menjadi tempat tinggal yang nyaman bagi sebuah bangsa. Demi menyelaraskan aspek *house* dan *home* dalam sebuah konstitusi inilah, doktrin konstitusionalisme berperan.⁸ Dengan demikian, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa konstitusi adalah produk konstitusionalisme, sementara konstitusionalisme merupakan teori atau doktrin tentang konstitusi itu sendiri.

Namun realitanya saat ini, konstitusi negara Indonesia atau yang lazim kita sebut dengan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 masih jauh dari ruh konstitusionalisme itu sendiri, meskipun dalam perjalanannya telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali yakni pertama pada tahun 1999, kedua tahun 2000, ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat di tahun 2002. Bahkan yang sangat disayangkan adalah dalam praktik ketatanegaraan selama berlakunya UUD NRI 1945 justru membawa negara Indonesia ke dalam otoritarianisme politik dan pengabaian terhadap prinsip-prinsip negara hukum.⁹

Sebagai contoh, sebelum terjadinya proses perubahan, banyak ahli yang menyebut bahwa konstitusi kita menganut paham *executive heavy*.¹⁰ Oleh karena itu perubahan dilakukan dengan maksud untuk membatasi kekuasaan eksekutif agar tidak terlalu dominan, namun ternyata substansi perubahan yang telah dilakukan sebanyak 4 (empat kali) tersebut hanya menggeser paham *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Secara prosedural perubahan berhasil dilakukan. Namun dari segi substansi, ruh konstitusionalisme sebagai tujuan perubahan gagal terwujud.

Hal ini dibuktikan dengan betapa besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang ternyata jika ditelusuri sangat berimplikasi terhadap bangunan sistem presidensialisme yang dianut oleh bangsa Indonesia. Sebut saja terkait kewenangan DPR dalam

8 *Ibid*, hlm. 22.

9 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: MPR RI, 2004), hlm. 12

10 Moh Mahfud MD, *Perubahan Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, dalam: Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 7.

hal memberikan pertimbangan guna menerima penempatan duta negara lain. Di dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan “Presiden menerima penempatan duta negara dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Biasanya kewenangan menerima duta negara lain adalah domain eksekutif atau Presiden, maka ketentuan adanya pertimbangan DPR menunjukkan dominasi kekuasaan DPR yang telah memasuki domain Presiden.¹¹

Setelah ditelusuri lebih lanjut, ternyata permasalahannya tidak hanya sebatas pada gagalnya tujuan perubahan untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang terlalu besar sehingga menimbulkan permasalahan baru saat ini yakni beralihnya paham *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Melainkan, secara substantif UUD NRI 1945 juga masih banyak mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain; *pertama*, bahwa rumusan ketentuan UUD NRI 1945 sebagian besar masih bersifat sangat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*), sehingga banyak pasal yang menimbulkan multi tafsir; *kedua*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD NRI 1945, sementara telah kita singgung sebelumnya bahwa konstitusionalisme adalah ruh dan basis dalam konstitusi itu sendiri. Contoh lain sebagai bukti tidak dielaborasikannya unsur-unsur konstitusionalisme secara memadai dalam UUD NRI 1945 adalah dengan munculnya lembaga negara independen atau komisi-komisi negara independen yang akhir-akhir ini marak terjadi, juga seringkali menimbulkan benturan kewenangan (*overlapping*) antar lembaga independen atau juga lembaga negara lainnya, misalnya konflik Mahkamah Agung (MA) dengan Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara, dan lain-lain, karena belum didesain secara jelas dalam ketatanegaraan kita; *ketiga*, UUD NRI Tahun 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara; *keempat*, belum tegasnya sistem presidensial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia; *kelima*, belum sempurnanya aturan dasar mengenai lembaga negara; *keenam*, banyak muatan yang penting justru diatur di dalam Penjelasan UUD NRI 1945; *dan ketujuh*, kenyataan bahwa UUD NRI 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatside* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi

11 Albert Hasibuan, *Politik: Perubahan ke 5 UUD*, dalam: <<http://www.slideshare.net/AritonagKurus/perubahan-kelima-uuid-1945>> diakses pada 19 Juli 2019

seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoritarianisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD NRI Tahun 1945 sebagai sandaran.¹²

Berdasarkan hasil kajian komprehensif yang dilakukan sejak bulan Oktober 2003 sampai dengan bulan April 2004 terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR, Komisi Konstitusi berpendapat¹³ bahwa tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD Tahun NRI 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD NRI 1945. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang tidak melibatkan rakyat. Metode *participatory* yang dipergunakan oleh kebanyakan negara-negara modern, perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Kritik tajam juga dilontarkan oleh Mukthie Fadjar¹⁴ yang mengatakan bahwa dalam melakukan perubahan-perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, MPR memang tidak memiliki visi dan misi yang jelas yang disepakati dan dirumuskan secara tegas, atau dengan kata lain tidak memiliki paradigma perubahan yang diinginkan dengan perubahan konstitusi, sehingga menuai banyak kritik baik dalam proses, substansi, dan bahkan secara ekstrim ada dua kubu pendapat yang berhadapan secara diametral, yaitu menilai MPR telah “kebablasan” dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sehingga harus dihentikan, dan yang lain menganggap MPR tidak mampu atau “kacau balau” dalam melakukan perubahan.

Dari perjalanan panjang sejarah perubahan konstitusi tersebut, penulis kemudian menyimpulkan bahwa pada dasarnya, “absennya” suatu lembaga yang secara kewenangan memiliki tanggungjawab untuk

12 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003) , hlm. 11.

13 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi...*, *Op.Cit*, hlm. 122.

14 Ni'matul Huda, “Gagasan Perubahan (ulang) UUD 1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman)”, *Jurnal Hukum*, Volume 7, Nomor 3, 2008, hlm. 376.

melakukan kajian secara komprehensif terhadap wacana perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi suatu persoalan yang harus segera dicarikan jalan keluarnya. Karena dengan tanpa adanya lembaga sebagaimana penulis maksud, perubahan UUD NRI Tahun 1945 dikhawatirkan hanya akan dijadikan sebagai sarana kompromi politik oleh para pihak yang berkepentingan yang pada akhirnya membuat semangat untuk menata kembali lembaga negara dan menginternalisasikan nilai konstitusionalisme dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak terwujud.

Urgensi Kelembagaan Komisi Konstitusi dalam Perubahan UUD NRI 1945

Kajian tentang perubahan konstitusi merupakan salah satu bagian terpenting dalam membahas konstitusi secara komprehensif. Secara yuridik, perubahan konstitusi dapat dilakukan apabila dalam konstitusi itu telah ditetapkan mengenai syarat dan prosedur perubahannya. Berkenaan dengan hal tersebut, perubahan konstitusi dibagi menjadi dua cara, yakni perubahan dalam arti formal (*formal perubahan*) dan perubahan dalam arti yang tidak formal.

Perubahan konstitusi secara formal dipahami sebagai cara merubah konstitusi yang prosedurnya telah ditetapkan dalam konstitusi negara. Sementara perubahan dalam arti yang tidak formal dipahami sebagai perubahan konstitusi yang dapat dilakukan oleh kekuatan-kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*), penafsiran oleh pengadilan (*judicial interpretation*), dan oleh kebiasaan dalam bidang ketatanegaraan (*usage and conventions*).¹⁵

Lebih lanjut C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions*¹⁶ mengemukakan bahwa perubahan konstitusi dapat dilakukan:

1. Oleh pemegang kekuasaan dengan persyaratan khusus. Persyaratan khusus yang dimaksudkan ialah penentuan kuorum dalam sidang-sidang yang mengagendakan perubahan dan dalam pengambilan putusan;

15 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi...*, Op.Cit. Hlm 45

16 Strong, C.F. terjemahan Derta Sri Widowatie. *Modern Political Constitutions*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 209-211

2. Oleh rakyat melalui suatu referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Dalam referendum atau plebisit itu rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan konstitusi;
3. Diusulkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan yang harus disetujui oleh sejumlah negara-negara bagian;
4. Suatu lembaga khusus yang tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Apabila lembaga tersebut telah selesai melaksanakan tugasnya, dengan sendirinya lembaga itu bubar.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, perubahan konstitusi dilakukan oleh sebuah lembaga negara. Lembaga yang memiliki wewenang mutlak dalam hal perubahan terhadap UUD NRI 1945 tersebut adalah MPR, sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945. Secara filosofis, hal ini didasari bahwa MPR merupakan lembaga negara tertinggi saat itu yang dianggap sebagai representasi rakyat sehingga logis jika MPR memiliki kewenangan tersebut. Di tambah lagi bahwa komposisi anggota MPR ketika itu diisi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utusan golongan dan utusan daerah yang semakin memperkuat kedudukannya sebagai representasi rakyat.

Namun, ketika kita benturkan keadaan MPR pada masanya dengan MPR saat ini, timbul sebuah pertanyaan besar bahwa “apakah masih relevan MPR menjadi lembaga satu-satunya yang memiliki wewenang untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945?” Tidak sedikit perdebatan terjadi terkait masih relevan atau tidaknya menjadikan MPR sebagai lembaga tunggal yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Inilah kemudian yang menjadi awal bangkitnya kembali gagasan bahwa dalam hal perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dibentuk sebuah Panitia UUD tersendiri atau sebuah komisi negara profesional dan nonpartisan yang bersifat independen sebagaimana Komisi Konstitusi.

Pada dasarnya, kehadiran Komisi Konstitusi dalam sistem

ketatanegaraan Indonesia yang bertugas melakukan pembahasan terhadap naskah perubahan UUD NRI Tahun 1945 bukanlah suatu hal yang baru. Sejarah Komisi Konstitusi dimulai dalam sidang Tahunan MPR RI pada tahun 2002. Saat itu, Minggu 11 Agustus 2002 pukul 01.30 dini hari, seluruh fraksi sepakat membentuk Komisi Konstitusi dengan landasan hukum Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi dengan mandat mengkaji secara komprehensif UUD NRI 1945 dan perubahannya.¹⁷

Untuk menindaklanjuti perintah dari Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tersebut, dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2003 lahir Keputusan MPR RI No.IV/MPR/2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi. Di dalam Pasal 1 Keputusan MPR RI No.IV/MPR/2003 ditegaskan bahwa tugas Komisi Konstitusi adalah melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap UUD NRI Tahun 1945 dalam waktu 7 (tujuh) bulan.¹⁸ Secara etimologis, pengkajian secara komprehensif dapat diartikan mempelajari, menyelidiki, menguji, menelaah, memikirkan secara luas dan lengkap tentang perubahan UUD NRI 1945.

Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Konstitusi berpedoman pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan melakukan pengkajian secara transparan dengan melibatkan masyarakat luas. Lebih lanjut, dalam melakukan pengkajian, Komisi Konstitusi terikat kepada kesepakatan dasar PAH I MPR yang menyatakan: (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945; 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; 4) Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; 5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

17 Pidato Presiden Megawati, (16/08/2001). Dalam: Denny Indrayana, *Negara Ada dan Tiada*, (Bogor: Grafika Mardi, 2008), hlm. 71

18 *Pengkajian secara komprehensif* sebagaimana ditegaskan dalam Keputusan MPR tersebut tidak jelas maksudnya. Apakah Komisi Konstitusi boleh atau tidak mengubah sistematika, yakni menata kembali lembaga-lembaga negara dan kewenangannya dengan memindahkan pasal-pasal yang sudah ada, menambah pasal baru dalam rangka lebih menjamin dapat terlaksananya mekanisme *check and balances* secara benar antar lembaga negara yang ada ataupun meluruskan kerancuan-kerancuan yang telah terjadi dari empat kali perubahan UUD NRI 1945 oleh MPR. Dalam: Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, (Jakarta: PT Grafitri Budi Utami, 2004), hlm. 155

Namun sangat disayangkan ketika kerja keras Komisi Konstitusi tersebut ternyata kurang mendapat respon positif.¹⁹ bahkan dari sumber yang penulis dapatkan menyatakan bahwa hasil kajian Komisi Konstitusi “ditolak” oleh MPR. MPR beralasan bahwa Komisi Konstitusi dianggap melampaui tugasnya yang mestinya hanya melakukan pengkajian secara komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 hasil karya MPR, tetapi justru mengusulkan perubahan terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR.

Penolakan yang dilakukan oleh MPR tersebut secara tidak langsung membuat lahirnya Keputusan MPR No.IV/MPR/2003 yang semula dianggap sebagai sikap penghargaan terhadap masyarakat, berubah menjadi sebuah keputusan yang dalam faktanya belumlah cukup menjawab keresahan yang kini terjadi. Keputusan tersebut hanyalah “*ikhtiar setengah hati*” dari MPR dalam merespon tuntutan kekecewaan masyarakat terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945. Atau dengan kata lain kelahiran Komisi Konstitusi sesungguhnya tidak dikehendaki oleh MPR, karena MPR berpendapat bahwa penetapan dan pengubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah monopoli MPR.²⁰

Mengingat hasil perubahan yang telah dilakukan MPR periode 1999-2004 masih menyisakan sejumlah persoalan dan telah terdengar kembali wacana akan dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, pembentukan Komisi Konstitusi dengan kewenangannya melakukan pembahasan secara kompresensif terhadap naskah perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi suatu keharusan. Setidaknya penulis melihat beberapa urgensi terhadap hal tersebut.

Pertama, sebagaimana dikatakan di awal bahwa hasil perubahan yang telah dilakukan MPR periode 1999-2004 masih menyisakan sejumlah persoalan. Dengan menyerahkan sepenuhnya kewenangan merubah UUD NRI 1945 kepada MPR, bukan tidak mungkin kesalahan yang sama akan terulang dikemudian hari. *Kedua*, MPR merupakan salah satu obyek dari perubahan UUD NRI 1945. Atas dasar hal tersebut, menjadi tidak ideal ketika MPR diposisikan sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan dalam hal tersebut. Terkecuali ketika MPR kembali diposisikan

19 Ni'matul Huda, *Gagasan Perubahan...*, Op.Cit, hlm 225.

20 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi* (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm.213

sebagai lembaga negara tertinggi yang komposisinya merepresentasikan rakyat. *Ketiga*, butuh keterlibatan negarawan dan kalangan profesional yang kemudian dapat diakomodir dengan dibentuknya Komisi Konstitusi agar dalam setiap kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 benar-benar berpegang teguh pada nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat dan berbasis teori. Sehingga, rencana perubahan benar-benar dikonstruksi dalam suatu *grand design* yang jelas. Sebab bagaimanapun, ketiadaan *grand design* secara sadar akan mengakibatkan perubahan hanya akan dilakukan secara acak dan yang terjadi adalah muatan materi ataupun redaksi yang timbul di dalam UUD NRI Tahun 1945 hanyalah kalimat-kalimat emosi dan merupakan kepentingan politik semata.

Keempat, walaupun pilihan-pilihan konseptual yang didasarkan atas pertimbangan akademis yang matang sudah dipikirkan oleh anggota MPR, suasana dan dinamika yang mempengaruhi proses pembahasan rancangan perubahan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat di dalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis seringkali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik. Bagaimanapun, revormasi konstitusi tidak dapat dilepaskan dari konflik politik. Dengan menyerahkan semata-mata kepada lembaga perwakilan seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Inilah yang kemudian menjadi jawaban kenapa Wheare pernah mengingatkan bahwa konstitusi perlu ditempatkan pada kedudukan yang tinggi (*supreme*), supaya ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan, dan pertimbangan yang mendalam.²¹

Kelima, jauh lebih penting dari hal tersebut adalah kehadiran Komisi Konstitusi diharapkan dapat menjadi angin segar dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 agar materi muatan UUD NRI tidak terkesan terlalu politis dan dapat mengakomodir hal-hal penting guna mewujudkan tujuan nasional, yakni “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

21 K.C. Wheare, *Modern Constitution, New York- Toronto- London: Oxford University Press, Third Impression, 1975*, hlm. 7. Dalam: Ni'matul Huda, *Gagasan Perubahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 201.

kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” dapat terwujudkan.

Konsep Ideal Kelembagaan Komisi Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Berdasarkan pembahasan diawal, telah disepakati bersama bahwa keterlibatan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD NRI 1945 merupakan suatu keharusan. Namun persoalannya adalah, bagaimana agar Komisi Konstitusi yang dibentuk mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar dalam kaitannya menjawab kebutuhan kenegaraan dan kemasyarakatan secara kritis dan visioner? Pada bagian ini penulis akan mencoba sedikit mendeskripsikan bagaimana konsep ideal kelembagaan Komisi Konstitusi tersebut.

Pertama dalam hal kedudukan Komisi Konstitusi. Kegagalan demi kegagalan badan atau komisi yang mendapatkan mandat untuk menyiapkan perubahan konstitusi yang dialami oleh Indonesia patut dijadikan pelajaran yang sangat berharga bagi perjalanan ketatanegaraan Indonesia. Agar hal tersebut tidak terulang dikemudian hari, keberadaan Komisi Konstitusi haruslah dibentuk melalui standar hukum yang tinggi. Berkenaan dengan hal tersebut, bukan tidak mungkin jika kedepan keberadaan Komisi Konstitusi diatur secara tegas di dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang perubahan Konstitusi. Dengan begitu, Komisi Konstitusi akan memiliki legitimasi yang kuat baik secara legal formal maupun secara politis dalam melakukan pembahasan terhadap naskah perubahan.

Agar tugas berat yang diamanatkan terhadap Komisi Konstitusi dapat berjalan sebagaimana diharapkan, dalam merespon perubahan sosial begitu cepat, Komisi Konstitusi harus mampu mengakomodasi arus besar yang terjadi. Lebih lanjut, dalam melakukan pembahasan Komisi Konstitusi juga harus melakukan kajian internal atas UUD yang pernah berlaku di Indonesia: UUD 1945, UUD RIS 1949, dan UU Darurat 1956. Apakah yang menjadi kelebihan dan kekurangannya, mana yang masih perlu dipertahankan, dan mana pula yang harus dihilangkan dari UUD masa lalu. Pasal-pasal mana yang harus ditambah dan harus disempurnakan, sehingga eksistensi UUD hasil perubahan menjadi lebih responsif dan

kritis.

Selain itu, dalam melaksanakan tugasnya tersebut Komisi Konstitusi perlu melakukan studi banding ke beberapa negara yang berhasil melakukan perubahan dan menerapkannya dalam kenyataan empirik. Seberapa jauh Komisi Konstitusi tersebut mampu mengartikulasikan isu global hukum, politik, dan HAM yang positif, dan meminimalisir gagasan besar yang tidak cocok dengan sistem nilai masyarakat Indonesia. Seperti dirumuskan oleh Leopold Pospisil bahwa suatu peraturan hukum itu akan menjadi relevan jika dibuat oleh yang berwenang dan diambil bersumber pada hukum yang hidup (*Living Law*) dari suatu masyarakat.

Karena itu, jika disintegrasi merupakan ancaman bagi tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Komisi Konstitusi harus dapat mengartikulasikan nilai-nilai dan norma-norma hukum lokal ke dalam hukum dasar. Sebab dengan mengakomodasikan budaya lokal, konstitusi kita akan lebih fungsional dalam menjunjung tinggi budaya pluralitas yang sejajar dengan budaya besar lainnya.

Kedua dalam hal komposisi keanggotaan Komisi Konstitusi. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Komisi Konstitusi, maka rekrutmen anggota-anggotanya harus benar-benar transparan dan akuntabel.²² Yang sangat penting adalah bahwa anggota Komisi Konstitusi haruslah independen dan nonpartisan. Hal ini menjadi logis karena filosofis eksisnya konstitusi amat bertolak belakang dengan partai politik. Filosofi konstitusi adalah untuk membatasi penguasa dan kekuasaan negara (konstitusionalisme). Sebaliknya, filosofis partai politik adalah untuk merebut dan menguasai sebanyak mungkin posisi penguasa dan kekuasaan negara. Karena filosofi yang amat berbeda itu, maka proses reformasi konstitusi harus dipisahkan dari partai politik agar tidak menimbulkan *conflict of interest*.

Ketiga dalam hal kewenangan Komisi Konstitusi. Sebagai lembaga yang dibentuk secara khusus dengan tugas melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap naskah perubahan UUD NRI Tahun 1945, Komisi Konstitusi haruslah memiliki kewenangan dalam hal: (1), memperoleh

22 Wawancara bersama Prof. Jawahir [25 Februari 2014] dalam Harry Setya Nugraha, dkk, *Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014), hlm, 188

seluruh bahan dan risalah mengenai perubahan UUD NRI Tahun 1945; (2), memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dan proses perubahan UUD NRI 1945 dari anggota Badan Pekerja MPR RI; dan (3) melakukan penelitian dan analisis terhadap naskah hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Agar dikemudian hari hasil kerja Komisi Konstitusi tidak lagi dianggap “kebablasan” sebagaimana yang terjadi sebelumnya, tafsir mengenai tugas Komisi Konstitusi dalam melakukan “pengkajian secara komprehensif” pun haruslah dipersamakan, baik oleh MPR, maupun oleh Komisi Konstitusi itu sendiri. Pemaknaan Komisi Konstitusi sebagai komisi yang bertugas melakukan “pengkajian secara komprehensif” haruslah dimaknai bahwa komisi memiliki kewenangan dalam melakukan pengkajian yang tidak hanya mencakup hal-hal seputar hasil perubahan UUD NRI yang dilakukan oleh MPR selama ini, tetapi juga mencakup pemikiran filosofis *faunding fathers* ketika membuat rumusan naskah UUD NRI dalam sidang BPUPKI dan PPKI. Dengan begitu, maka jelaslah kedudukan Komisi Konstitusi sebagai komisi yang berwenang melakukan pengkajian secara mendalam. Bukan hanya diposisikan sebagai sebuah lembaga yang bertugas menjadi “editor” terhadap hasil kerja MPR sebagaimana persepsi yang dibangun sebelumnya.

Dengan konsep yang demikian itu, selain diharapkan mampu mengakomodir nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), kehadiran Komisi Konstitusi juga diharapkan mampu menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya. Menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya haruslah dimaknai sebagai titik awal terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu, “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Gagasan Penting dalam Rencana Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Setelah mengetahui pentingnya keberadaan Komisi Konsitusi dalam rencana perubahan UUD NRI Tahun 1945 berikut desain kelembagaannya, menjadi menarik jika pada bagian ini dibahas pula beberapa catatan gagasan yang perlu diakomodir dalam perubahan kelima.

Beberapa gagasan tersebut meliputi:

Pertama, Desain Sistem Presidensil (Pemurnian Sistem Presidensil)²³

Kesepakatan para pendiri negara (*founding fathers*) untuk menjalankan pemerintahan menggunakan sistem presidensil memberikan konsekuensi bahwa eksekutif –dalam hal ini presiden- diposisikan sebagai satu institusi penyelenggara kekuasaan negara tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Ada beberapa alasan yang mendasari penggunaan sistem presidensil oleh para pendiri negara (*founding fathers*), antara lain:²⁴

1. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan;
2. Memperkuat posisi dan dominasi Presiden yang ditegaskan dalam UUD NRI 1945;
3. Negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuan;
4. Adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan sistem Moh. Hatta.

Menelisik sejarahnya, diketahui bahwa sebelum terjadinya proses amandemen, sistem presidensil Indonesia dijalankan dengan tidak begitu tegas. Hal ini dikarenakan Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan dipilih oleh MPR dan berkewajiban mempertanggungjawabkan hasil kerjanya kepada MPR. Sifat pertanggungjawaban kepada MPR tersebut memperlihatkan adanya unsur parlementer dalam sistem pemerintahan presidensil yang dianut negara Indonesia ketika itu.²⁵

Namun, sejak konstitusi diamandemen (tepatnya amandemen ketiga), presidensialisme di Indonesia sudah lebih murni. Dikatakan lebih murni karena Presiden yang semula dipilih oleh MPR, kini beralih dipilih oleh rakyat dan tidak pula memiliki tanggungjawab untuk mempertanggungjawabkan hasil kerjanya kepada MPR.

23 Harry Setya Nugraha, “Pemurnian Sistem Presidensil dan Parlemen Dua Kamar di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Novelty*, Volume 8 Nomor 1, 2017, hlm 51

24 Retno Saraswati, *Desain Sistem Pemerintahan Presidensil yang Efektif*, MMH, Jilid 41 No. 2012, hlm. 139.

25 Jimly Asshiddiqie, *Institute Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*, disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institute Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012, <http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf> diakses pada 21 Juli 2019

Pergeseran sistem pemerintahan yang demikian itu sontak membawa perubahan yang juga begitu drastis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun disayangkan, perubahan yang penulis maksud bukan kearah suatu perbaikan, melainkan kearah otoritarianisme kekuasaan yang berujung pada dikesampingkannya nilai-nilai hukum dan kemanusiaan.

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam sistem Presidensil tanpa dibarengi dengan kontrol yang baik dari legislatif maupun yudikatif dalam kenyataannya telah menimbulkan suatu kesewenang-wenangan (*abuse of power*). Di era Soeharto contohnya. Sebagai pemegang tampuk kekuasaan tertinggi Soeharto sangat otoriter dalam memimpin. Presiden Soeharto pernah menjabat sebagai Presiden sekitar 30 tahun.²⁶ Selama masa jabatannya tersebut, kekuasaan Presiden begitu besar tanpa adanya kontrol yang begitu berarti dari tampuk kekuasaan yang lainnya. Sehingga UUD NRI 1945 sebelum amandemen sering disebut sebagai *executive heavy*.

Berlandaskan pada realita sebagaimana penulis sebutkan diatas, maka para penyelenggara negara ketika itu menyadari akan perlunya suatu kontrol terhadap Presiden agar tidak terjadi *abuse of power*. Selanjutnya semangat untuk mengontrol Presiden ini diwujudkan melalui amandemen UUD NRI 1945. Namun ternyata hasil amandemen tersebut memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada DPR, khususnya setelah amandemen keempat. Sehingga yang terjadi adalah pergeseran dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Dengan hasil perubahan yang demikian itu, memberikan dampak tereduksinya sistem presidensil yang dianut oleh negara Indonesia.

DPR seakan menumpahkan seluruh dendam dan serapahnya karena hampir 32 tahun (1966-1998) dikekang dan berada dibawah komando eksekutif (Presiden).²⁷ Secara lebih jelas, yang dimaksud *legislative heavy* dapat dilihat dari beberapa pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang mengindikasikan kekuasaan DPR terlalu dominan. Di antaranya yaitu Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (5).

26 Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Graha Ilmu), hlm. 110.

27 <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18016/4/Chapter%20I.pdf> diakses pada 15 Juli 2019]

Tidak hanya itu, sangat banyak hak interpelasi yang digunakan oleh legislatif untuk mengkritisi kebijakan pemerintah.²⁸ Kegiatan untuk meminta keterangan kepada Presiden yang terangkum dalam hak interpelasi DPR tersebut menurut hemat penulis mengindikasikan adanya *subordinate* antara DPR dengan Presiden, sehingga seolah-olah terkesan kedudukan DPR berada di atas Presiden.

Dalam konteks yang lain, UUD NRI 1945 juga memberikan kewenangan legislasi kepada Presiden sebagaimana amanat Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Hal ini tentu tidak relevan dengan sistem presidensial.

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial pada dasarnya bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada tahun 1945.²⁹ Pemurnian sistem presidensial usulan penulis tidak bermaksud untuk mengembalikan Indonesia pada rezim yang otoriter dengan memberikan kewenangan yang lebih kepada Presiden, melainkan untuk menyeimbangkan kekuasaan yang dimiliki Presiden sebagai Eksekutif dan DPR sebagai Legislatif. Sehingga tidak terjadi lagi fenomena *legislative heavy* maupun *executive heavy*.

Kedua, Desain Aturan Dasar tentang Lembaga-lembaga Negara

Berkenaan dengan aturan dasar mengenai lembaga-lembaga negara, terdapat beberapa hal yang perlu dibenahi. *Pertama*, memperjelas kedudukan kamar parlemen di Indonesia guna menjawab “kegalauan” atas kamar parlemen yang kita gunakan. Apakah berkayuh pada sistem *Bicameral* atau justru *Trikameral*; *Kedua*, meninjau ulang beberapa kewenangan DPR yang membuat bias bangunan sistem presidensial Indonesia; *Ketiga*, mewujudkan *checks and balances* antara DPD dan DPR dalam kamar parlemen; *Keempat*, memperkuat pengawasan terhadap

28 Hak interpelasi merupakan suatu hak yang dimiliki DPR untuk meminta keterangan mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Lihat Penjelasan Pasal 27A Undang-undang No. 22 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

29 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, , 2008). hlm. 207.

Mahkamah Konstitusi (MK) agar tidak terkooptasi oleh kepentingan politik praktis; dan *Kelima*, memperkuat kedudukan Komisi Yudisial (KY) dalam hal fungsi pengasawan hakim.

Ketiga, Desain Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat³⁰

Gagasan pembaharuan desain kelembagaan MPR menjadi penting untuk diakomodir setidaknya didasari oleh beberapa alasan. secara filosofis redesain terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka upaya mewujudkan kelembagaan MPR sebagaimana dicita-citakan, yakni MPR yang diposisikan sebagai “rumah rakyat”, “penjelmaan rakyat” dan “tempat seluruh rakyat” bermusyawarah guna mengambil keputusan-keputusan penting berkenaan dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Bagaimanapun, upaya tersebut dilakukan dengan tujuan sepenuhnya untuk menghadirkan kemaslahatan bagi masyarakat Indonesia.

Secara historis, redesain kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi hal yang harus dan penting untuk dilakukan karena memang pada prinsipnya, fakta sejarah telah membuktikan bahwa secara teori dan filosofis, tidak terdapat suatu masalah dengan desain kelembagaan dan kewenangan MPR ketika itu. Desain kelembagaan dan kewenangan MPR telah sesuai dengan cita negara integralistik/kekeluargaan serta sejalan dengan semangat anti liberalisme dan demokrasi barat yang telah secara tegas ditolak oleh *founding fathers* sejak awal pembentukan negara. Yang membuat kelembagaan MPR “terkesan” menjadi lembaga yang “bersalah” tidak lain sebagai akibat dari belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu.

Secara sosiologis-politis, redesain terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi suatu keharusan sebagai respon atas persoalan yang timbul dikemudian hari akibat dari perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pasca perubahan ketiga dan keempat UUD 1945. Kebutuhan untuk melakukan penyesuaian kembali kelembagaan dan kewenangan MPR terhadap kondisi sosiologis-

30 Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017)

politis yang terjadi saat ini menjadi harga mati yang harus dibayar dalam rangka pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia, memperbaiki hubungan antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan negara sebagai pelaksana (sebagian) kedaulatan serta mewujudkan stabilitas politik antar lembaga negara.

Berangkat dari ide dasar faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang kemudian penulis harmonisasikan dengan dinamika kelembagaan negara dan ketatanegaraan Indonesia saat ini, maka lahirlah *ius constituendum* kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dapat penulis sajikan sebagai berikut: berkenaan dengan *ius constituendum* kelembagaan MPR, penulis membaginya kedalam dua hal yakni *pertama*, kedudukan MPR dan *kedua*, komposisi/susunan keanggotaan MPR. Dalam hal kedudukan kelembagaan MPR, penulis membayangkan bahwa kedepan, tidak perlu lagi dilakukan dikotomi terhadap kelembagaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara atau Lembaga Tinggi Negara. Cukuplah kelembagaan MPR disebut sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi oleh karena kelembagaan MPR memiliki kewenangan yang lebih besar jika dibandingkan dengan lembaga negara yang lainnya. Sementara dalam hal komposisi/susunan keanggotaan, penulis membayangkan bahwa kedepan keanggotaan MPR dari unsur utusan golongan perlu untuk dihidupkan kembali dengan berbagai alasan sebagaimana yang telah penulis uraikan dalam pembahasan. Selain itu, diperlukan pula untuk melakukan penyempurnaan terhadap jumlah keterwakilan DPD dalam keanggotaan MPR. Jika kita konsisten akan menjadikan MPR kembali sebagai “rumah rakyat” yang keanggotannya merupakan “penjelmaan seluruh rakyat”, kedepan perlu dipertimbangkan agar komposisi anggota DPD tidak lagi ditentukan pada angka maksimal sebagaimana yang diatur di dalam UUD 1945 yang pada akhirnya menghasilkan keanggotaan DPD sebanyak 4 orang untuk setiap provinsinya, melainkan anggotanya di disesuaikan dengan persebaran penduduk di suatu provinsi tertentu.

Berkenaan dengan *ius constiituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penulis membayangkan bahwa kedepan MPR perlu untuk diberikan kewenangan dalam hal: membuat dan menetapkan GBHN bersama-sama dengan Presiden dan pimpinan lembaga-lembaga negara; serta kewenangan dalam menyelesaikan konflik

yang terjadi antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara selain kewenangan yang telah dimilikinya saat ini.

Keempat, Desain Aturan Dasar tentang Komisi Negara

Sebagian kalangan masyarakat menilai, lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi negara,³¹ yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Hal ini merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap seluruh institusi penegak hukum, mulai dari Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, hingga Kepolisian Negara RI.

Ketidakpercayaan ini bukan saja dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit tingkat atas yang berada dalam lembaga-lembaga negara yang tersedia. Ketidakpercayaan yang ada, bisa diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru.³²

Firmansyah Arifin berpendapat bahwa ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen tersebut, diantaranya sebagai berikut: (1) Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistematis dan mengakar serta sulit untuk diberantas; (2) Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu atau lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain; (3) Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;

31 Ada yang menyebut lembaga kuasi negara; lembaga ekstra struktural; *independen and self regulatory bodies*; *state auxiliary agencies*; *state auxiliaries institutions*; ada juga yang menyebutnya lembaga sampiran negara. Dalam bab ini penyebutan lembaga negara atau komisi negara tersebut akan berganti-ganti disesuaikan dengan penamaan yang disebut oleh masing-masing ahli.

32 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm 203-204

(4) Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan *auxiliary state agency* atau *waatchdong institutions* di banyak negara yang berada dalam situasi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan (5) Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan yang otoriter.³³

Namun perlu diketahui bahwa betapapun mulianya tujuan pembentukan komisi-komisi tersebut, dalam pembentukannya haruslah mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Aspek kualitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah, asalkan keberadaan dan pembentukan-nya mencerminkan prinsip-prinsip konstitusionalisme, prinsip *checks and balances*, prinsip integrasi, dan prinsip kemanfaatan bagi masyarakat.³⁴

Tetapi sangat disayangkan ketika tujuan mulia dalam pembentukan komisi-komisi tersebut tidak dibarengi dengan landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas. Sehingga keberadaannya yang semula diharapkan membawa manfaat, seakan menimbulkan permasalahan baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Disinyalir beragam komisi-komisi yang telah terbentuk tersebut menyebabkan tumpang tindih satu sama lain dalam hal kewenangan, fungsi dan perannya. Sebut saja, konflik MA dengan KY, KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara, dan lain-lain. Lebih lanjut sebagai implikasi dari hal tersebut adalah menyebabkan biasanya kewenangan lembaga negara inti dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Disisi lain, timbulnya inflasi komisi juga berakibat terjadinya inflasi beban APBN. Hal ini karena sebagian besar komisi-komisi tersebut, 100

33 Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, Konsorsium reformasi Hukum Nasional (KRHN)* bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI, didukung oleh The Asia Foundation (TAF) dan USAID, Jakarta, 2005, hlm. 59-60. Dalam: Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, (Yogyakarta: Genta Press), hlm. 89-90

34 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 202-203

persen anggarannya dibiayai oleh APBN.³⁵ Hingga saat ini ada sekitar 42 lembaga nonstruktural di Indonesia. Sebanyak 70 persen diantaranya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres). 23 persen berdasarkan Undang-Undang (UU), dan 7 persen berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP). Lembaga-lembaga ini ada yang berbentuk komisi, komite, dewan, badan, atau lembaga.³⁶

Ketidakjelasan komisi negara di Indonesia, menurut Denny Indrayana, karena ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Akhirnya komisi negara hanya lahir sebagai kebijakan yang reaktif-responsif, tetapi justru tidak preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan.³⁷ Lebih lanjut Denny menegaskan, di era 1990-an, Afrika Selatan dan Thailand juga bertransisi dari pemerintah otoriter. Keduanya juga mengalami masa-masa menjamurnya komisi negara. Namun, berbeda dengan Indonesia, kedua negara tersebut mendesain komisi negaranya secara rinci tentang fungsi dan tugas komisi negara. Demikian Thailand, komisi negara mendapat tempat terhormat dalam konstitusinya³⁸. Belajar dari Afrika Selatan dan Thailand, seharusnya struktur hukum bagi komisi negara di Indonesia haruslah diperjelas. Inilah kemudian yang menjadi titik awal lahirnya gagasan untuk mengatur secara tegas terkait komisi-komisi negara dan sekaligus memberikan parameter yang jelas terhadap pembentukan komisi-komisi tersebut.

B. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa urgensi kelembagaan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu upaya agar materi muatan UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan tidak lagi terkesan terlalu politis dan dapat mengakomodir hal-hal penting yang dapat mewujudkan tujuan nasional, yakni “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Bagaimanapun,

35 *Ibid.* 205

36 *Ibid.*

37 Denny Indrayana, “Merevitalisasi Komisi di Negeri Kampung Maling”, Kompas, 30 April 2005. Dalam *Ibid.* hlm. 205

38 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi....*, *Op.Cit.*, hlm. 205-2006

reformasi konstitusi tidak dapat dilepaskan dari konflik politik. Dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Alhasil, kebenaran-kebenaran akademik akan dikesampingkan dan tujuan nasionalpun tidak akan pernah terwujudkan.

Agar kelembagaan Komisi Konstitusi dapat menjalankan tugas sebagaimana diharapkan, tentu diperlukan suatu konsep ideal berkenaan dengan pembentukannya. Hal tersebut meliputi: *Pertama*, keberadaan Komisi Konstitusi haruslah dibentuk melalui standar hukum yang tinggi. Hal ini dilakukan agar Komisi Konstitusi memiliki legalitas yang kuat baik secara formal maupun politis. *Kedua*, untuk mencegah terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Komisi Konstitusi, maka rekrutmen anggota-anggotanya harus benar-benar transparan dan akuntabel. Yang sangat penting adalah bahwa anggota Komisi Konstitusi haruslah independen dan nonpartisan. *Ketiga*, tugas Komisi Konstitusi dalam melakukan “pengkajian secara komprehensif” terhadap naskah perubahan UUD NRI 1945 haruslah dimaknai bahwa komisi memiliki kewenangan dalam melakukan pengkajian yang tidak hanya mencakup hal-hal seputar hasil perubahan UUD NRI yang dilakukan oleh MPR selama ini, tetapi juga mencakup pemikiran filosofis *founding fathers* ketika membuat rumusan naskah UUD NRI dalam sidang BPUPKI dan PPKI. Atas pemaknaan yang seperti itu, Komisi Konstitusi kemudian haruslah memiliki kewenangan untuk: (1) memperoleh seluruh bahan dan risalah mengenai perubahan UUD NRI 1945; (2) memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dan proses perubahan UUD NRI 1945 dari anggota Badan Pekerja MPR RI; dan (3) melakukan penelitian dan analisis terhadap naskah hasil perubahan UUD NRI 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Artikel

- A. Tauda, Gunawan. *Komisi Negara Independen*. Yogyakarta: Genta Press.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Harahap, Krisna. *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*. Jakarta: PT Grafitri Budi Utami, 2004.
- Harjono. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- _____. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- _____. *Gagasan Perubahan (ulang) UUD 1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman)* *Jurnal Hukum* No.3, Vol.5, 2008.
- Indrayana, Denny. *Negara Ada dan Tiada*. Bogor: Grafika Mardi, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika: 2011.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: MPR RI, 2004
- Marzuki, M. Laica. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 4, 2010.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Nugraha, Harry Setya, dkk, Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Yogyakarta: FH UII, 2014.

_____, "Pemurnian Sistem Presidensial dan Parlemen Dua Kamar di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan UUD 1945", Jurnal Novelty, Volume 8 Nomor 1, 2017.

_____, Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017.

Saraswati, Retno. Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif, MMH, Jilid 41 No. 2012

Suharto, Susilo. Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Widowatie, Sri. *Modern Political Constitutions*. Bandung: Nusa Media, 2010.

Website

<http://www.slideshare.net/AritonagKurus/perubahan-kelima-uud-1945> diakses pada 19 Juli 2019.

<https://www.cnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hoc-untuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>, diakses pada 4 Juli 2019.

http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf diakses pada 21 Juli 2019

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18016/4/Chapter%20I.pdf> diakses pada 15 Juli 2019.

**PENGUATAN PASAL 33 AYAT (3) DALAM AMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

Oleh: Setiyo Utomo, S.H.,M.Kn

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

ABSTRAK

Keadilan yang seimbang atas pengelolaan sumber daya alam tentunya akan memberikan kesejahteraan untuk masyarakat bangsa Indonesia. Pemenuhan cita-cita dari bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila adalah dua elemen yang dijadikan sebagai dasar dalam menentukan arah dan kebijakan sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) atas Bumi, air, dan kekayaan alam yang ada dan dikuasai oleh negara untuk keadilan yang berkelanjutan dan kesejahteraan masyarakat

Kata Kunci : *Keadilan, Kesejahteraan Masyarakat*

ABSTRACT

Equitable justice in the management of natural resources will certainly provide prosperity for the people of Indonesia. Fulfill the ideals of the Indonesian people to advance public welfare, educate the nation's life, and participate in carrying out world order based on independence, lasting peace and social justice. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and Pancasila are two elements which are used as a basis for determining direction and policy as mandated by Article 33 paragraph (3) of the Earth, water, and natural resources that are owned and controlled by

the state for sustainable justice and public welfare

Keywords: *Justice, Community Welfare*

A. Pendahuluan

Pasal 33 Ayat(3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) mengamanatkan bahwa pemanfaatan sumber daya alam (SDA), termasuk tanah, adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada hakikatnya sesuai dengan mandat konstitusional tersebut mengamanatkan kepada negara bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah sebagai bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ada di Indonesia wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah mempunyai kegunaan yang sangat banyak manfaatnya, baik itu secara ekonomi, sosial, hukum, dan politik.

Pemanfaatan tanah secara ekonomi dimanfaatkan oleh masyarakat dalam rangka mencari mata pencaharian bagi masyarakat sekitar dengan menjual tanah, selain itu juga tanah dapat dimanfaatkan untuk melakukan kegiatan perekonomian seperti jual beli barang di atas sebidang tanah. Secara sosial, tanah dapat dimanfaatkan sebagai tempat berlindung dengan membangun rumah dan melakukan kegiatan sosial lainnya.¹

Dengan dasar perkembangan di atas, Rancangan Undang-Undang Pertanahan (RUU Pertanahan) dimaksudkan untuk menggantikan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), namun bersifat melengkapi bahkan menguatkan posisi UUPA itu sendiri sebagai peraturan dasar pertanahan. Hal tersebut tampak pada semua draf RUU Pertanahan berbagai versi, menjadikan UUPA sebagai salah satu konsiderans nya, di samping Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada (Pasal 18B ayat (2), 20, 21, 28H ayat (4), 28I ayat (3) dan 33 ayat (3)) dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Selain itu, masalah hak atas tanah mendapat pengaturan yang cukup banyak Hal ini disebabkan RUU Pertanahan substansi nya merupakan penggabungan antara RUU Pertanahan dengan RUU Hak atas Tanah yang sempat di gagas oleh beberapa pihak.²

1 Denico Doly, “*Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah Redistribusi Tanah Untuk Rakyat*”, Negara Hukum : Vol 8, No.2 (2017), hlm. 196

2 Ida Nurlinda, “*Telaah Atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan*” Jurnal

Kekayaan sumber energi yang ada di Indonesia dikuasai oleh negara sebagaimana diatur dalam Konstitusi, yaitu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “ bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “. Secara tegas Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung 3 (tiga) unsur penting, yaitu: 1. Substansi (sumber daya alam); 2. Status (dikuasai oleh negara); 3. Tujuan (untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat).

Berdasarkan konstitusi, eksistensi penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam yang fundamental bagi kehidupan berbangsa dan bernegara dilakukan oleh negara.³ Sumber daya alam, khususnya air di Indonesia dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Aturan ini merupakan landasan hukum bagi pengelolaan sumber daya air di Indonesia. Dalam penjelasan Undang-Undang Perlindungan Lingkungan dan Pengelolaan Hidup yang menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah dan stakeholder memiliki kewajiban untuk melaksanakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup agar berbagai sumber daya alam tetap terjaga.⁴

Keberadaan Konsep dasar yang termuat pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” ini merupakan landasan konstitusional dan sekaligus arah pengaturan beberapa hal yang berkaitan penguasaan negara atas sumber daya alam bagi di peruntukan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Bina Mulia Hukum, Volume 1 Nomor 1(2016), hlm 2

- 3 Muhammad Azhar, “ Implementasi Kebijakan Energi Baru dan Energi Terbarukan Dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional”, *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1 Edisi 4 (2018), hlm 399
- 4 Ramziati dan Hasani Mohd. Ali “ *Isu Tanggung Jawab Pelestarian Sumber Daya Air Pasca Pembatalan Undang-Undang No. 7/2004,*” *Kanun Jurnal Ilmu hukum*, No.66 Th.XVII (2015), hlm 365

Penguasaan negara atas Sumber Daya Alam (SDA), secara spesifik termasuk dalam pengelolaan sumber daya perikanan di laut. Sumber daya perikanan merupakan sumber daya ekonomi yang strategis dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Sumber daya perikanan harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kemakmuran rakyat. Pemanfaatan tersebut harus diusahakan sedemikian rupa supaya dapat berlangsung terus-menerus dan lestari. Sehingga dimensi keadilan seharusnya menjadi modal dalam pengelolaan sumber daya perikanan di laut.⁵

Cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai dasar Konstitusi Negara Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah di amandemen, mempunyai semangat yang kuat dalam mewujudkan kesejahteraan warga negara Indonesia. Memaknai kepentingan nasional dalam mewujudkan kesejahteraan warga negara Indonesia dapat beranjak dari tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia sebagaimana termaktub dalam ideologi Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Rumusan dasar “memajukan kesejahteraan umum” dan sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” kemudian di masukkan ke dalam batang tubuh konstitusi untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dalam penyelenggaraan negara.⁶

Dengan adanya urgensi dan aturan yang mengatur tentang sumber daya alam tentunya akan memberikan keefektifan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 pada keberadaan sumber daya alam yang di satu pihak semakin langka dan bagi masyarakat keberadaan sumber daya alam sangatlah penting untuk dijaga. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur segala bentuk di bidang pertanahan yang di dalam tanah tersebut terdapat sumber daya alam. ideologi dan politik hukum tentang penguasaan dan pemanfaatan Sumber daya alam sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, hal ini mempertanyakan apakah selama ini kekayaan alam tersebut telah membawa nikmat dan telah mengantarkan rakyat dan bangsa Indonesia ke tingkat kesejahteraan dan kemakmuran sebagaimana di cita-citakan oleh Pembukaan UUD NRI

5 Indra Yulianingsih, “ *Dimensi Keadilan Pengelolaan Perikanan Tangkap Dalam Persepektif Otonomi Daerah*” Yuridika. Volume 32 No.1 (2017), hlm 59

6 *Ibid*, Indra Yulianingsih , hlm 58

1945 yang mana sejatinya bahwa yang terjadi justru proses penurunan struktural yang berlangsung secara sistematis.⁷

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi bangsa Indonesia memiliki wewenang dan kewajiban untuk melakukan pengelolaan terhadap minyak dan gas bumi. Hal ini selaras dengan 4 (empat) fungsi yang dimiliki negara yaitu: (1). Negara sebagai penjamin (*provider*); (2). Negara sebagai pengatur (*regulator*); (3). Negara sebagai pelaku ekonomi (*entrepreneur*); (4). Negara sebagai pengawas (*umpire*).⁸ Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menganut prinsip yang persis sama dengan yang dianut dalam *Public Trust Doctrine* (PTD) di Belanda, yaitu air sebagai *public good* dan penguasaan oleh negara dalam kedudukannya sebagai *trustee* (wali amanat). Kedua konsep dasar tersebut ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang UU MIGAS 2002.⁹ Pada zaman Era reformasi juga ditandai dengan perubahan kebijakan politik agraria nasional, ditandai dengan lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan ini memandatkan kepada Presiden dan DPR RI untuk :

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasari para prinsip-prinsip pembaruan agraria;
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;
3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*;

7 I Nyoman Nurjaya, 2000, *Pengelolaan Sumberdaya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm 149-150

8 Indah Dwi Qurbani, " *Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi*, Yuridika : Volume 29 No.1 (2014), hlm 114

9 Al. Sentot Sudarwanto, " *Dampak Dibatalkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air Terhadap Manajemen Air untuk Kesejahteraan Masyarakat*" Yustisia : Volume 4 No.1 (2015), hlm 457

4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini, sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum;
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;
6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik agraria yang terjadi.¹⁰

B. Pembahasan

a. Amanat Pasal 33 ayat 3 dalam pemanfaatan sumber daya alam

Penguatan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pengolahan Sumber Daya Alam Kehidupan di masyarakat tentunya ditujukan untuk kesejahteraan atas masyarakat tersebut. hal ini dikuatkan fungsi atas tanah sebagai fungsi sosial yang di dalamnya terdapat sumber daya alam yang dituangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang terdiri atas penggunaan dan pemilikan tanah dibagi menjadi tanah negara dan tanah perorangan. Keberadaan sumber daya alam berperan penting dalam kelangsungan hidup masyarakat yang berada di kawasan sumber daya alam tersebut. Penjelasan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 juga harus sinergi dalam penerapan pembentukan kebijakan mengenai isi dari pasal tersebut. dalam pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama” untuk itulah adanya sinergi berupa kerja sama antara dua elemen atau lebih

10 Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 70/DPD RI/IV/2012-2013 Tentang Pandangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pertanahan.

yang memiliki konsep yang sama untuk membentuk sistem yang saling mempengaruhi satu sama lain demi mencapai tujuan bersama.

Teori Kesejahteraan dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang bertujuan untuk memberikan rasa bahagia atas keberadaan sumber daya alam untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Teori kesejahteraan ini memiliki keseimbangan dengan kebahagiaan terhadap hidup masyarakat tersebut tanpa kurang satu hal apapun terhadap masyarakat. Kesejahteraan masyarakat ini selaras dalam pembahasan tentang ekonomi Pancasila yang memiliki ciri-ciri sistem ekonomi Pancasila : ¹¹

1. Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral.
2. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah keadaan dalam pemerataan sosial (egalitarianisme), sesuai asas-asas kemanusiaan.
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh yang berarti nasionalisme menjiwai tiap kebijakan ekonomi.
4. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk yang paling kongkrit dari usaha bersama.
5. Adanya imbalan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.

Kesejahteraan atas perekonomian sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 ayat 3 yang membahas tentang bumi, air dan kekayaan alam juga berdampak akan perekonomian nasional masyarakat Indonesia. Penjelasan dari Pasal 33 UUD 1945 itu sendiri menyatakan bahwa : (a) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (b) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan (c) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penjelasan atas

¹¹ Udiyo Basuko, " *Hukum, Ekonomi dan Kesejahteraan : Telaah Yuridis atas dinamika pengaturan dan implementasi Pasal 33 UUD 1945* ", Al- Mazahib, Volume 2, No. 1 (2014), hlm 113

Pasal tersebut mencantumkan istilah dan sekaligus konsep “demokrasi ekonomi” apabila ditafsirkan berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa monopoli yang ada dan boleh dilakukan oleh di Republik Indonesia adalah hanya dilakukan oleh negara, Dan sesuai dengan tujuan Negara Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945, maka monopoli itu hanya bisa dilakukan dan ditunjukkan untuk “mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”.¹²

Dengan hadirnya teori kesejahteraan untuk menimbulkan rasa kebahagiaan kepada masyarakat ini tentunya memiliki keterkaitan terhadap hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut : Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau diatas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat dan Mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.¹³ Kesejahteraan rakyat Indonesia yang tercantum dalam cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam sidang BPUPKI juga telah menerima Konsep Perekonomian Indonesia Merdeka untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Pada konsep tersebut yang terkait dengan sumber daya alam dinyatakan: “Perusahaan tambang yang besar dan yang serupa dengan itu dijalankan sebagai usaha negara, sebab ia dikerjakan oleh orang banyak dan cara mengusahakannya mempunyai akibat terhadap kemakmuran dan kesehatan rakyat. Dan tanah serta isinya negara yang punya. Tetapi cara menjalankan eksploitasi itu bisa diserahkan kepada badan yang bertanggung jawab kepada Pemerintah menurut peraturan yang ditetapkan.” Berdasarkan konsep tersebut, maka beberapa prinsip yang terkait dengan

12 Muhammad Fazry, “Implementasi Klausula “Dikuasai Oleh Negara” Dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia,” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm 9

13 Prof.Dr. Ibr. Supancana, SH.,MH, “Tim Analisa Dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi)”, Laporan Disampaikan Pada Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I. Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2008, hlm 1

perusahaan tambang yang besar (termasuk minyak dan gas bumi) adalah:

1. Perusahaan tambang dijalankan sebagai usaha negara, karena mempunyai akibat terhadap kemakmuran rakyat;
2. Cara menjalankan eksploitasi dapat diserahkan kepada badan yang bertanggung jawab kepada Pemerintah menurut peraturan yang ditetapkan.

Konsep dalam pengolahan sumber daya alam (pertambangan) ini di rumuskan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yang terdapat di dalam Bab XIV untuk Kesejahteraan Sosial untuk rakyat indonesia yang berkeadilan. Pada hakikatnya prinsip-prinsip yang tertanam dalam pancasila itu yang dijadikan dasar dalam penyusunan rancangan Undang-Undang Dasar 1945 oleh BPUPKI yang terfokus pada kesejahteraan sosial untuk rakyat indonesia yang berkeadilan.¹⁴ Perjalanan panjang atas beberapa perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang dimulai dari masa sebelum reformasi yang di gagas dalam sidang BPUPKI hingga masa setelah reformasi atas Undang-Undang tersebut telah mengalami empat (4) kali amandemen. Pembahasan Pasal 33 ayat 3 mengenai Bumi, air, dan Sumber daya alam ini akan memberikan dampak juga terhadap Rancangan Undang-Undang Pertanahan. Rancangan Undang-Undang Pertanahan tentunya sudah masuk dalam prolegnas dari tahu 2009 hingga tahun 2019. Urgensi dari rancangan Undang-Undang

Pertanahan ini merujuk pada pasal 33 yang jelas disebutkan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara, serta dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Mengkaji secara mendalam bahwa Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria tidak hanya memuat materi tentang keadilan di bidang pertanahan namun keadilan yang dimaksud dalam hal ini adalah untuk memenuhi rasa keadilan yang berdampak akan tingkat kesejahteraan masyarakat indonesia. Untuk rancangan undang-undang pertanahan tentunya tidak akan merubah UUPA yang sudah ada namun pada konsep nya UUPA berdiri sebagai *Lex Generalis* yang berarti Undang-Undang Secara Umum, sehingga rancangan undang-undang pertanahan akan berkedudukan sebagai *Lex specialist* untuk mengatur bagaimana sistem kebijakan untuk asas kemanfaatan dan asas keadilan pada bidang

14 Ibid, Udiyo Basuki, hlm 117

pertanahan bagi seluruh rakyat indonesia.

Penjelasan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 mengatur tentang penguasaan negara atas kekayaan alam indonesia untuk kemajuan perekonomian secara merata sesuai dengan hal ini menjelaskan bahwa Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Amanat Pasal 33 ayat (3) ini tentunya memiliki makna tersendiri dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk membentuk Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan cita-cita bangsa indonesia menjaga seluruh rakyat indonesia serta negara wajib untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentunya akan menentukan bagaimana arah kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah. Penguatan dasar hukum dalam Pasal 33 ayat 3 akan memiliki dampak yang sangat luas terkait dengan kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Dasar hukum pengaturan hubungan negara dengan rakyat dalam penguasaan sumber daya alam terdapat pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat ketentuan Hak Menguasai Negara, pada pasal 33 UUD 1945 yang memuat hak menguasai negara selalu menjadi batu uji dalam pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam, kemudian dalam perkembangannya penafsiran hak menguasai negara mengalami perkembangan, baik ditafsirkan oleh para pakar hukum maupun dalam putusan mahkamah konstitusi.¹⁵ Penjelasan pasal 2 ayat 2 UUPA menjelaskan mengenai konsep dalam hak menguasai negara bahwa negara berwenang untuk :

- Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara

15 Dian Aries Mujiburohman, *Akibat Hukum pembubaran BP Migas*, Mimbar Hukum, Volume 25 Nomor 23,(2013), hlm 463.

orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam pasal ini tentunya menjelaskan bahwa ada sinkronisasi terhadap pasal 33 ayat 3 yang digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur¹⁶

Penafsiran dalam hak menguasai terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 juga di elaborasi dalam beberapa putusan mahkamah konstitusi yang menjabarkan konsepsi hak menguasai negara dalam pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang ketenagalistrikan, pengujian undang-undang nomor 7 tahun 2004 tentang sumber daya air dan pengujian undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi, menafsirkan "hak menguasai negara" buka dalam arti negara memiliki, tetapi dalam pengertian rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD NRI tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (bleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (re-gelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichhoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁷

Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 2 UUPA menjelaskan bahwa dalam hal ini adanya penafsiran dikuasai bukanlah berarti memiliki atas kekayaan alam tersebut namun pemerintah diberikan hak untuk memberikan dan mengeluarkan kebijakan yang terkait akan sumber daya alam yang ada di Indonesia. Pemerintah dalam mengeluarkan seluruh kebijakan yang berhubungan dengan kekayaan alam bertumpu pada Pasal 33 ayat (3) agar terciptanya kebijakan yang berkeadilan. Keberadaan keadilan dalam amandemen UUD NRI 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) untuk urgensi sumber daya alam pada produk kebijakan sumber daya alam sebagaimana hukum bersifat dinamis yang mampu mengikuti perkembangan masyarakat, hal ini diungkapkan oleh *Lawrence M. Friedman* mengemukakan bahwa

16 Lihat Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria

17 *Ibid*, Dian Aries Mujiburohman, hlm 464

dalam kaitannya dengan perubahan hukum. Perubahan itu dapat terjadi pada tiga unsur yang dominan yakni *pertama*, struktur hukum adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formal nya, *kedua*, substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum, dan *ketiga*, adalah kultur hukum adalah yang berhubungan dengan kebiasaan dalam penyelesaian perkara hukum. Pendapat yang dikemukakan oleh *Lawrence M. Friedman* memiliki hubungan antara negara yang mengeluarkan kebijakan dan masyarakat yang menerima hasil kebijakan tersebut

Seperti Tabel dibawah ini :

Tabel 1. Konsepsi Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi¹⁸

No.	Fungsi	Penjelasan
1.	Pengaturan (Regelendaad)	<ul style="list-style-type: none"> Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah dan regulasi oleh pemerintah
2.	Pengelolaan (Beheersdaad)	<ul style="list-style-type: none"> Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN dan BHMN sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, cq. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹⁸ Ibid, Dian Aries Mujiburohman, hlm 464

3.	Kebijakan (beleid) dan pengurusan (bestuursdaad)	<ul style="list-style-type: none"> • Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie)
4.	Pengawasan (toezichthoudensdaad)	<ul style="list-style-type: none"> • Fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara cq pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Perlunya perubahan undang-undang dasar 1945 terutama Pasal 33 ayat (3) dalam pengelolaan sumber daya alam ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan dalam kebijakan dan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Dalam beberapa tahun terakhir terdapat beberapa permasalahan dalam pertambangan hal ini dibuktikan dengan beberapa izin dari pertambangan yang semakin banyak baik itu legal dan ilegal. Hal ini berdampak dengan adanya kasus-kasus lubang tambang yang tidak dilakukan reklamasi sehingga terjadinya kasus anak tenggelam di lubang tambang. Jika melihat pada sistem regulasi yang ada tentunya keberadaan pertambangan ini akan berdampak dengan tingkat kesejahteraan masyarakat namun yang terjadi masyarakat menjadi korban atas terbukanya lahan pertambangan yang banyak tanpa adanya pengawasan terhadap perusahaan yang membuka lahan pertambangan.

Pasal 33 tentunya menjadi dasar bagaimana regulasi pertambangan sebagai sumber daya alam yang menjadikan sumbangan terbesar untuk kemakmuran rakyat dan kesejahteraan rakyat. Melihat tabel dalam konsepsi hak menguasai negara dalam putusan mahkamah konstitusi terdapat fungsi pengawasan yaitu mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-

benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Beberapa permasalahan yang timbul dalam kasus pertambangan tentunya adanya kelalaian terhadap pengawasan terhadap proses perizinan dan pelaksanaan penguasaan sumber daya alam tersebut.

Pasal 33 ayat (3) yang menjadi titik awal dan landasan dalam pengaturan regulasi kebijakan sumber daya alam belum memenuhi rasa keadilan terhadap rakyat hal ini dibuktikan bahwa sumber daya alam hanya dinikmati oleh beberapa kalangan tertentu yang tidak berpihak kepada masyarakat. amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara spesifik mengatur pengelolaan sumber daya alam ini haruslah memberikan suatu sentuhan untuk produk undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait kebijakan sumber daya alam dengan memperkuat sistem pengawasan yang lebih ketat.

b. Landasan Konstitusional pada pengelolaan Sumber Daya Alam

Dalam penguasaan ini negara yang diberikan hak penguasaan dengan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut :

- a. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
- c. Mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.¹⁹

Untuk itulah dalam setiap kebijakan atas penguasaan negara terhadap sumber daya alam tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sebagaimana terbagi atas undang-undang yang mengatur tentang sumber daya alam. Undang-Undang yang mengatur tentang sumber daya alam terdiri atas :

¹⁹ J. Ronald Mawuntu, *Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Vol.XX/No.3/April-Juni/2012, hlm 16

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, Mineral dan Batubara.
5. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan

Keberadaan kebijakan atau regulasi atas pengaturan sumber daya alam yang ada di Indonesia memiliki peran yang sangat penting untuk keberlangsungan dalam kehidupan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan yang berkeadilan. Urgensi hukum atas pengelolaan sumber daya alam yang berarti adanya suatu kewajiban pemerintah untuk membuat kebijakan dan melaksanakannya untuk kesejahteraan masyarakat. Kewajiban negara atas pengelolaan sumber daya alam tercantum dalam cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang bertujuan untuk kepentingan nasional dalam mewujudkan kesejahteraan warga negara Indonesia dapat beranjak dari tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia sebagaimana termaktub dalam ideologi Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Rumusan dasar “memajukan kesejahteraan umum” dan sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” kemudian dimanifestasikan ke dalam batang tubuh konstitusi untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dalam penyelenggaraan negara²⁰

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait dengan pengelolaan sumber daya alam nantinya akan menjadi urgensi tersendiri atas pemanfaatan sumber daya alam tersebut untuk kesejahteraan masyarakat. Landasan konstitusional dalam Pasal 33 UUD NRI juga berhubungan dengan dasar negara yaitu Pancasila, sebagaimana Apabila menggunakan sila-sila Pancasila sebagai paradigma atau dasar orientasi kegiatan ekonomi, maka dapat diartikan bahwa Ekonomi Pancasila adalah ekonomi yang berorientasi pada :²¹

20 *Ibid*, Indra Yulianingsing

21 Suteki, *Pancasila Sebagai Rechtside dan dilema pengelolaan sumber daya alam di era global*, Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 2 Nomor 1, 2016, hlm 56

1. Ketuhanan Yang Maha Esa, yakni mengenal etik dan moral agama, bukan materialisme;
2. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yakni tidak mengenal pemerasan dan eksploitasi manusia. Manusia harus dipandang sebagai *somebody* bukan *something*';
3. Persatuan Indonesia, yang mencerminkan kekeluargaan, kebersamaan, nasionalisme dan patriotisme ekonomi;
4. Kerakyatan, yakni mengutamakan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak, cerminan dari demokrasi ekonomi;
5. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yakni mengutamakan kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang per orang.

Sebagai landasan konstitusional Sistem Ekonomi Indonesia adalah Pasal 33 UUD NRI 1945. Ayat (1) menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Disusun, di sini maknanya direncanakan (sehingga menganut sistem perencanaan atau ekonomi berencana, bukan ekonomi pasar), yang dilakukan oleh rakyat. Sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, maknanya produksi dilakukan oleh kita, dari kita bukan dari kita untuk kamu. Ini cerminan demokrasi ekonomi. Bangun usaha yang cocok dengan semangat ini adalah koperasi. Ayat (2) menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara.

Peran pemerintah, dalam pengaturan atas cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak saja yang dikuasai negara, sedangkan yang tidak penting dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh dikuasai oleh swasta atau koperasi. Ayat (3) menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini cerminan penggunaan sumber daya untuk kesejahteraan bersama bukan untuk kelompok atau orang perorang. Ayat (4) memuat ketentuan bahwa penyelenggaraan perekonomian nasional didasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.²²

Pasal 33 UUD 1945 sehingga tercipta suatu harmoni dan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan nasional (masyarakat) dengan memberikan pada negara kemungkinan untuk melakukan campur tangan sepanjang diperlukan bagi terciptanya tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila dan sesuai dengan tujuan negara dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.²³

Keberadaan landasan Konstitusional merupakan dasar dalam pembentukan setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah dalam memberikan keadilan yang berkelanjutan untuk masyarakat sehingga terciptanya kesejahteraan yang berkeadilan.

Dalam pengelolaan sumber daya alam tentunya diperlukan regulasi atau kebijakan yang mampu memberikan keseimbangan antara pihak yang mengeluarkan regulasi dan pihak yang menikmati regulasi seperti masyarakat dan industri/perusahaan yang melakukan pengelolaan sumber daya alam. Keberadaan perusahaan/industri dalam pengelolaan sumber daya alam tidak terlepas atas izin-izin yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam mempercepat pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan. Izin-izin yang dikeluarkan oleh pemerintah juga harus memperhatikan landasan konstitusional negara dalam pengelolaan sumber daya alam sehingga masyarakat yang berada dalam wilayah sumber daya alam tersebut memiliki pekerjaan yang mampu meningkatkan perekonomian untuk kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya alam bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga terciptanya keseimbangan daerah dalam mengelola sumber daya alam untuk kemakmuran daerah tersebut. dalam otonomi daerah yang merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mengandung 3 (tiga) unsur penting, yaitu : 1. Substansi (sumber daya alam); 2. Status (dikuasai oleh negara); 3. Tujuan (untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat). Berdasarkan konstitusi, eksistensi penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam yang fundamental bagi kehidupan berbangsa dan bernegara

23 Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor1, Maret 2016, hlm 200-201

dilakukan oleh negara²⁴

Untuk itulah dalam landasan konstitusional negara untuk pengelolaan sumber daya alam ini diberikan seutuhnya kepada negara untuk itu rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat²⁵

C. Penutup

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memiliki posisi yang sangat penting dalam menentukan arah kebijakan terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, penguasaan hak atas tanah, dan pemanfaatan sumber daya yang berada di atas bumi Indonesia. Khususnya Pasal 33 Ayat (3) menjelaskan bahwa Bumi, Air, dan Kekayaan alam dikuasai oleh Negara untuk kemakmuran rakyat hal ini menjadi catatan penting bahwa arah kebijakan dalam regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk sistem pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam harus memiliki rasa keadilan terhadap masyarakat untuk menimbulkan kebahagiaan dalam tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Beberapa pengaturan yang sudah ada pun pemerintah wajib melakukan pengawasan bagaimana proses berjalannya aturan yang ada. Terdapat beberapa pengelolaan sumber daya alam yang luput dari pengawasan yaitu, pengawasan kebijakan pertambangan terhadap izin yang di keluarkan untuk pengelolaan sumber daya alam dan mulai dari dibuka nya area pertambangan di wilayah yang banyak warga masyarakat dan kerusakan lingkungan beberapa perusahaan yang menyebabkan ekosistem yang ada menjadi tercemar dan rusak. Beberapa kasus pertambangan yang terjadi akibat tidak adanya reklamasi pertambangan sehingga bekas tambang tersebut akan membahayakan keselamatan masyarakat yang berada dalam kawasan tersebut dan lingkungan yang tercemar menjadi wabah penyakit terhadap masyarakat. sehingga peran pemerintah dalam pengelolaan dan pemanfaatan harus sesuai dengan cita-cita bangsa untuk

24 Muhamad Azhar dan Dendy Adam Sartriawan, *Implementasi Kebijakan Energi dan Energi Terbarukan dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional*, Administrative Law & Governance Journal, Vol 1 Edisi 4, Nov 2018, hlm 399

menjaga kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Pasal 33 ayat (3) harus di lakukan amandemen sesuai dengan arah kebijakan yang mampu memberikan rasa keadilan kepada masyarakat sehingga dalam pengaturannya harus dikelola dengan baik dan pengawasan dalam kebijakan tersebut sehingga kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah memberikan dampak yang positif untuk rakyat Indonesia. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) dengan menggunakan *Sistem Top Down - Bottom Up*. Hal ini menjelaskan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar dan titik tumpu setiap undang-undang yang mengatur tentang Kekayaan Alam di Indonesia Maka dari itu sistem yang ideal ini harus dijalankan sebagaimana pada Amandemen UUD NRI Tahun 1945 untuk mencapai keadilan yang berkelanjutan bagi kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Al. Sentot Sudarwanto, “ *Dampak Dibatalkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air Terhadap Manajemen Air untuk Kesejahteraan Masyarakat*” Yustisia : Volume 4 No.1 (2015).
- Denico Doly, “ *Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah Redistribusi Tanah Untuk Rakyat*”, Negara Hukum : Vol 8, No.2 (2017).
- Dian Aries Mujiburohman, *Akibat Hukum pembubaran BP Migas*, Mimbar Hukum, Volume 25 Nomor 23,(2013).
- Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor1, Maret 2016.
- Ida Nurlinda, “ *Telaah Atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan*” Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 1 Nomor 1(2016).
- Indra Yulianingsih, “ *Dimensi Keadilan Pengelolaan Perikanan Tangkap Dalam Persepektif Otonomi Daerah*” Yuridika. Volume 32 No.1

2017.

I Nyoman Nurjaya, *Pengelolaan Sumberdaya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2000.

Indah Dwi Qurbani, “ *Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi*, *Yuridika* : Volume 29 No.1 (2014).

J. Ronald Mawuntu, *Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Vol.XX/No.3/April-Juni/2012.

Muhammad Azhar, “ *Implementasi Kebijakan Energi Baru dan Energi Terbarukan Dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional*”, *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1 Edisi 4 (2018).

Muhamad Azhar dan Dendy Adam Sartriawan, *Implementasi Kebijakan Energi dan Energi Terbarukan dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional*, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol 1 Edisi 4 , Nov 2018.

Ramziati dan Hasani Mohd. Ali “ *Isu Tanggung Jawab Pelestarian Sumber Daya Air Pasca Pembatalan Undang-Undang No. 7/2004*,” *Kanun Jurnal Ilmu hukum*, No.66 Th.XVII (2015).

Suteki, *Pancasila Sebagai Rechtside dan dilema pengelolaan sumber daya alam di era global*, Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 2 Nomor 1, 2016.

Udiyo basuko, “ *Hukum, Ekonomi dan Kesejahteraan : Telaah Yuridis atas dinamika pengaturan dan implementasi Pasal 33 UUD 1945*”, *Al- Mazahib*, Volume 2, No. 1 (2014).

Makalah

Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 70/DPD RI/IV/2012-2013 Tentang Pandangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pertanahan

Muhammad Fazry, *“Implementasi Klausula “Dikuasai Oleh Negara” Dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia,”* Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Prof.Dr. Ibr. Supancana, SH.,MH, *“Tim Analisa Dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi)”*, Laporan Disampaikan Pada Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I. Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2008.

MENATA KEMBALI KEKUASAAN KEHAKIMAN SEBAGAI GAGASAN REAMANDEMEN UUD 1945

*Oleh: Warkhatun Najidah, S.H., M.H
(Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)*

ABSTRAK

Problematika kekuasaan kehakiman di Indonesia merupakan ujian hukum yang berupa penguatan terhadap Komisi Yudisial, kebebasan hakim Mahkamah Konstitusi menyangkut kewenangan judicial review terhadap UU, kemajemukan lembaga peradilan khusus serta Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) merupakan gagasan yang harus kembali diagendakan dalam amandemen ke lima. Problematika hukum tersebut tidak dapat dijawab hanya dengan merevisi Undang-undang terkait tetapi harus dilakukan pada hukum dasarnya melalui amandemen konstitusi UUD 1945.

Kata Kunci: Amandemen UUD 1945, Kekuasaan Kehakiman

ABSTRAK

The Authority Of Justice Problems in Indonesia have four law exercise strengthening of judicial commission, the freedom of constitutional court about judicial reviews, pluralisme justice in justice authority system and constitutional complaint must be reformed on constitutional amandement of UUD 1945

Keywords : The Amandement Of Constitution of UUD 1945 The Authority Of Justice

A. Pendahuluan

Konstitusi yang tertulis dimiliki oleh hampir sebagian besar negara modern¹ dan konstitusi ada di seluruh negara yang demokratis. Konstitusi menjadi dasar negara karena itu konstitusi memuat visi dan tujuan bernegara serta juga mengemukakan prinsip dan aturan dasar yang mengatur tata kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

Pengaturan berbagai prinsip yang sangat mendasar di dalam suatu konstitusi seyogianya bersifat durabel karena dapat menjangkau kebutuhan masa datang yang jauh di depan serta juga harus senantiasa kontekstual dan kompatibel dengan kebutuhan dan dinamika perkembangan yang terjadi di dalam negara dimaksud. Pada titik inilah, perubahan atau reformasi suatu konstitusi menjadi suatu kebutuhan dan hal yang tidak dapat dielakkan.

Pada tahun 2008 pemerintah dan DPR RI telah sepakat mempersiapkan proses perubahan ke lima UUD 1945 yang ditandai dengan pembentukan panitia/komisi nasional. Usulan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan DPR terkait dengan amandemen ke lima tersebut memunculkan sikap yang beragam dari elemen-elemen bangsa ini. Sebagian anggota MPR menolak pembentukan komisi nasional tersebut dengan pandangan bahwa hal tersebut merupakan urusan MPR bukan presiden, di sisi lain DPD dan berbagai kalangan ahli hukum tata negara mendukung gagasan presiden dan DPR tersebut.

Secara normatif memang kewenangan untuk melakukan perubahan UUD 1945 ada di tangan MPR, sehingga dipandang lebih tepat jika yang membentuk paniti/komisi nasional tersebut adalah MPR. Akan tetapi, usulan perubahan konstitusi tidak harus muncul dari MPR. Setiap warga negara yang memiliki kesadaran dan kepedulian terhadap masa depan bangsa ini berhak untuk mengusulkan perubahan konstitusi, dan selanjutnya dikaji kembali oleh MPR.

Pentingnya melembagakan proses reformasi konstitusi di luar institusi politik konvensional didasarkan beberapa alasan. Reformasi konstitusi yang terjadi sejalan dengan pergolakan politik akibat transisi dari

1 Munir Fuady, 2016, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, Bandung, hal 24

pemerintahan otoriter, sarat benturan kepentingan politik antara kelompok status quo, yang masih membawa dan mempertahankan semangat otoriter, dengan kelompok reformis yang berusaha menuju ke negara demokratis².

Hasil perubahan yang dilakukan oleh MPR tahun 1999-2002 merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Dengan perubahan pasal-pasal tersebut, hasil perubahan MPR telah berhasil meletakkan sendi-sendi checks and balances, termasuk membatasi kekuasaan eksekutif, MPR telah berhasil mengubah dengan tegas tentang darimana kedaulatan diperoleh (*locus of sovereignty*). Keberhasilan MPR dalam Perubahan UUD 1945 merupakan inovasi politik pemutusan mata rantai kemandegan konstitusional menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik dan bersih.

Perubahan UUD 1945 yang pertama sampai dengan keempat jelas bersifat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga telah mengubah sistematika, baik perumusan formalnya maupun sistematika berpikir UUD 1945. Dengan demikian, Perubahan UUD 1945 sudah tidak dapat lagi disebut menggunakan tradisi Amerika Serikat yang dijadikan rujukan dalam rangka pelaksanaan perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, sebaiknya, teknik dan prosedur yang diacu oleh ketentuan Pasal 37 UUD 1945 itu haruslah dipahami dalam pengertian model tradisi Eropa, bukan Amerika Serikat³.

Namun demikian amandemen yang dilakukan anggota MPR pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 ternyata masih banyak mengalami kelemahan-kelemahan baik dilihat dari segi kuantitas maupun segi kualitas. Terutama dilihat dari segi substansi sebuah konstitusi ternyata masih banyak ketidakkonsistenan yang ada dalam hasil amandemen tersebut. Hal ini dapat dilihat pada beberapa kerangka ketatanegaraan yang masih bermasalah diantaranya 1).penataan sistem presidensial, 2)bergainning power DPD yang tidak seimbang dalam sistem bikameral dengan DPR, 3) keberadaan komisi yudisial yang penuh kontroversi 4).Kebingungan mengenai kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan 5) Sistem cheks and Balences antar lembaga negara yang masih kacau dan masih banyak

2 Guillermo O'Donnel, Philippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead (Editor), *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, 1986

3 Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 232

lagi.

Sejumlah kalangan masyarakat menilai hasil Perubahan UUD 1945 oleh MPR jauh dari memuaskan. Perubahan konstitusi yang seharusnya dilakukan oleh lembaga independen semacam Komisi Konstitusi, – belajar dari pengalaman negara-negara lain yang sukses melakukan reformasi konstitusi (Thailand, Filipina, Afrika Selatan dll.) – tetapi dalam konteks Indonesia, perubahan justru dilakukan oleh lembaga yang seharusnya menjadi obyek dari perubahan. Karena itu menurut Bambang Widjojanto, sejak awal sudah dapat diduga, arah dan substansi perubahan tidak akan mendasar guna mengabdikan secara utuh pada kedaulatan rakyat serta membangun sistem kekuasaan yang demokratis dengan cara membenahi carut-marutnya sistem kekuasaan. Setelah UUD 1945 hasil perubahan berjalan kurang lebih 5 tahun, eksistensi UUD 1945 kembali dipersoalkan. Konstitusi seakan menjadi “terdakwa” di tengah karut-marutnya kondisi bangsa. Berbagai ketimpangan dan kelemahan desain yang selama ini dikhawatirkan oleh sejumlah kalangan, mulai bermunculan satu demi satu. Benturan kewenangan antar lembaga negara tidak terelakkan, sebagai contoh, misalnya konflik antara Mahkamah Agung (MA) dengan Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Persoalan lain, kemunculan berbagai lembaga negara independen atau komisi-komisi negara independen yang akhir-akhir ini marak, juga seringkali menimbulkan benturan kewenangan (overlapping) diantara lembaga independen atau juga dengan lembaga lainnya, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara, dan lain-lain, karenabelum didesain secara jelas dalam ketatanegaraan kita.

Salah satu instrumen penting yang utama dalam sistem kekuasaan suatu negara adalah kekuasaan kehakiman. Instrumen dan sub sistem kekuasaan dimaksud harus senantiasa dijaga kemandiriannya dan ditingkatkan akuntabilitasnya di hadapan dan dalam kaitannya dengan organ dari sub-sistem cabang kekuasaan lainnya untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat.

Upaya dan tindakan di atas ditujukan agar kekuasaan kehakiman dapat menjalankan fungsi dan wewenangnya untuk mewujudkan cita-cita

dan tujuan negara, melindungi hak-hak dasar warga negara, mengontrol potensi penyalahgunaan wewenang dari kekuasaan, dan menyelesaikan sengketa antar warga negara maupun antar lembaga negara dan pemerintahan.

Pada amandemen konstitusi tahap ketiga tahun 2001, munculah lembaga-lembaga negara baru sebagai anak kandung yang lahir melalui rahim reformasi di antaranya adalah Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) yang dimaksudkan untuk mengawal independensi dan akuntabilitas cabang kekuasaan kehakiman⁴.

Komisi Yudisial dibentuk sebagai konsekuensi politik hukum (legal policy) guna membangun checks and balances dalam rumpun kekuasaan kehakiman⁵. Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa “Komisi Yudisial Republik Indonesia bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Untuk mendukung kelembagaan Komisi Yudisial secara konkret dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, maka dibentuklah UU No. 22 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial yang bersifat mandiri dan bebas terhadap intervensi dari cabang-cabang kekuasaan lainnya.

Mardjono Reksodiputro menyebutkan bahwa wewenang yang diberikan kepada KY sebagai lembaga penunjang (auxiliary institution) adalah melalui amandemen konstitusi yang disusul kemudian dengan UU No. 22 Tahun 2004 adalah respon masyarakat untuk memperbaiki sistem peradilan Indonesia dari berbagai masalah intern yang dihadapi oleh Mahkamah Agung (MA) serta seluruh badan peradilan di bawahnya⁶.

4 Menurut Mahfud MD, Perubahan atas UUD 1945 sebenarnya hanya dilakukan satu kali, hanya saja pengesahannya dilakukan dalam empat tahap. Hal ini karena melihat kenyataan bahwa sepanjang tiga tahun itu MPR tidak pernah berhenti membahas rangkaian gagasan amandemen yang dilakukannya. Hal ini dipandang perlu untuk dikemukakan agar tidak terjadi kesalahpahaman seakan-akan UUD 1945 diubah secara membabi buta setiap tahunnya hingga empat kali. Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal 12-23

5 Zainal Arifin, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Reformasi*

6 Mardjono Reksodiputro, *Komisi Yudisial: Wewenang dalam Rangka Menegakkan Ke-*

Ratio legis lahirnya KY pasca amandemen konstitusi sebagai reaksi keras terhadap kegagalan sistem peradilan yang bersih dan diwarnai maraknya mafia peradilan karena tidak efektifnya pengawasan internal yang dilakukan oleh MA.

Kegagalan sistem peradilan tersebut menyangkut berbagai aspek, mulai aspek kelembagaan (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*culture*) seperti yang dicetuskan Lawrence M. Friedmann⁷. Kewenangan KY sebagaimana yang didesain dalam UUD 1945 tersebut, telah memberikan landasan konstitusional yang cukup ideal dalam berperan sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap kinerja dan perilaku hakim. Namun dalam perkembangannya, KY menjadi kurang bertaji pasca terbitnya Putusan MK No. 005/PUU-VI/2006 yang menyatakan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat norma yang menyangkut pengawasan terhadap hakim konstitusi karena dinilai menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).

Hal ini bermula adanya permohonan uji materi (*Juicial Review*) oleh 31 hakim agung terhadap UU KY dan UU Kekuasaan Kehakiman, khususnya yang terkait kewenangan KY dalam mengawasi hakim agung dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dimana KY secara eksplisit hanya berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung tapi bukan untuk mengawasinya. Namun dalam putusannya, MK menyatakan bahwa hakim yang berada di bawah ruang lingkup cabang kekuasaan MA, termasuk hakim ad hoc kecuali hakim konstitusi menjadi kewenangan KY untuk mengawasi secara eksternal dengan berbagai pertimbangan dan penafsir hukumnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan dampak hukum yang luar biasa pada *check and Balances system* yang telah dibangun dalam ketatanegaraan kita. Pengawasan hakim tidak hanya menyangkut

hormatan dan Keluhuran Martabat serta menjaga Perilaku Hakim di Indonesia, dalam Bunga Rampai Setahun Komisi Yudisial, Cetakan Ketiga 2010, hal. 35

7 Terdapat berbagai faktor yang menjadi penyebab terjadinya keadaan ini, antara lain: 1. kualitas dan integritas pengawas yang kurang memadai, 2. proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, 3. belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, 4. semangat membela sesama institusi atau korps yang mengakibatkan penjatuhan hukuman. Lihat dalam Iman Anshori Saleh, *Konsepsi Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014, hal.5

kredibilitasnya semata tetapi juga perlu adanya rambu rambu pada pemahaman dan penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh sembilan hakim konstitusi. Mengapa hal ini perlu dipertajam untuk dibahas dalam politik ketatanegaraan kita, karena kita telah memilih dan sepakat bahwa harus ada pengawasan dan keseimbangan dalam sistem bernegara termasuk pula *check and Balances system* dalam ranah kekuasaan kehakiman. Jika ketidaksepahaman antara elemen kekuasaan kehakiman ini dibiarkan secara konstitusional maka untuk apa kita memasukkan *check and Balances system* dalam cita hukum ketatanegaraan kita.

Hal tersebut di atas merupakan salah satu ujian hukum dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Sedangkan ujian hukum yang lain terletak pada kebebasan hakim Mahkamah Konstitusi menyangkut kewenangan *judicial review* terhadap UU, kemajemukan lembaga peradilan khusus serta Pengaduan Konstitusional (*Constitutional Complain*).

Ujian hukum atas konstitusi tersebut tidak dapat dijawab hanya dengan merevisi undang-undang yang ada dalam hal ini Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial, Undang-undang 24 Tahun 2011 Tentang Perubahan UU 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-undang nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, tetapi konstruksi kekuasaan kehakiman harus dibangun pada hal yang fundamental yaitu melalui penataan kembali konstitusi pada lingkup kekuasaan kehakiman.

Amandemen konstitusi merupakan sebuah keniscayaan ditengah transisi sistemik sebuah negara hukum yang modern. Amandemen kelima bukan sekedar isu politik, tetapi ada kebutuhan hukum atas pergolakan ketatanegaraan kita.

Tulisan ini akan mengkaji sejauh mana diperlukan suatu perubahan konstitusi ke lima untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang lebih independen dan akuntabel sehingga dapat mencapai cita-cita dan maksud pembentukan suatu negara yang seyogianya ditujukan bagi kepentingan dan kemaslahatan rakyat, khususnya dalam konteks Indonesia.

B. Pembahasan

Konstitusi memuat semacam “power map” yang merumuskan bagaimana organ dan sistem kekuasaan berkerja. Eric Barendt menyatakan⁸ “... ‘power map’ ...its function is to organize political authority ... so it cannot be used oppressively or arbitrarily ...”. Secara umum suatu konstitusi memuat beberapa hal penting yang lazim diatur, yaitu: kesatu, rumusan mengenai cita-cita, tujuan dan hal-hal yang berkaitan cara pencapaiannya, selain mengenai simbol, lambang, batas dan letak negara;kedua, hal-hal yang berkaitan dengan hak dasar atau prinsip hak asasi manusia yang menjadi hak dari setiap warga negara yang wajib dilindungi oleh negara;ketiga, pokok pikiran dan perumusan mengenai sistem hukum, sistem kekuasaan dan pemerintahan, faham demokrasi serta sistem dan mekanisme check and balances kekuasaan;keempat, pengaturan mengenai organ, peran dan lingkup kewenangan dari instrumen kekuasaan. Oleh karena itu akan dirumuskan apa saja organ dan instrumen penting kekuasaan negara, apa saja tugas dan wewenang suatu lembaga negara, bagaimana mekanisme dan tata hubungan antara suatu organ dengan instrumen lainnya dalam membentuk sistem kekuasaan;kelima, prosedur atau tata cara dan mekanisme yang mengatur hubungan, pelaksanaan dan pengusahaan hal penting tertentu di dalam negara seperti: pengelolaan sumber daya alam dan mengatur mekanisme pemilihan kepala pemerintahan;

Di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dikemukakan secara tegas seperti tersebut pada Pasal 1 ayat (3) menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”, dan Pasal 1 ayat (2) menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”.

Negara hukum yang didasarkan atas kedaulatan rakyat tersebut adalah dasar suatu sistem dari Pemerintah Negara Republik Indonesia yang mempunyai tujuan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan ... dan keadilan sosial ...” sesuai dengan pembukaan konstitusi.

8 Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press Inc., 1998.

Uraian di atas hendak menegaskan, negara hukum harus didasarkan pada kedaulatan rakyat dan ditujukan untuk kepentingan perlindungan segenap bangsa serta mewujudkan kesejahteraan. Konsep, kerangka teoritik, serta prinsip negara hukum yang antara lain meliputi: asas legalitas, persamaan dalam hukum, pembatasan kekuasaan, perlindungan hak asasi, peradilan yang bebas dan tidak memihak seyogianya ditujukan untuk melindungi kepentingan rakyat.

Pada konteks itu, organ kekuasaan, termasuk kekuasaan kehakiman tidak hanya dipersyaratkan harus merupakan kekuasaan yang bebas dan tidak memihak saja, tetapi juga harus berpihak dan bertujuan untuk melindungi kepentingan dari rakyat sang pemilik kedaulatan. Ide constitutionalism yang dihubungkan the separation of powers dalam kaitannya dengan kekuasaan kehakiman menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman harus independen dari eksekutif dan legislatif.

Sebagaimana yang telah disebut dalam latar belakang, bahwa konstitusionalitas kekuasaan kehakiman kita tengah mengalami ujian hukum dalam sistem ketatanegaraan. Berikut akan dibahas satu persatu

Pertama Putusan Juricial Review Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi perilaku hakim, mengecualikan hakim konstitusi dari pengawasan KY, dan menyatakan KY bukan lembaga negara yang secara fungsional setingkat dengan MA dan MK (meskipun dimuat dalam satu Bab Kekuasaan Kehakiman). Hal ini menarik untuk dikaji kembali secara mendalam tentang desain atau konstruksi kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945.

Kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi perilaku hakim diatur dalam pasal 24 B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi 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.

Peristiwa hukum Putusan MK pada judicial Review Undang-undang tentang KY yang mendegradasi kewenangan KY merupakan penafsiran yang tidak tepat. Putusan MK tersebut telah membuat tafsirnya sendiri

yaitu hakim yang telah diseleksi oleh KY adalah hakim yang akan diawasi oleh KY. Apakah sembilan hakim mahkamah konstitusi yang ditetapkan oleh presiden yang diajukan oleh MA, DPR dan Presiden terhindar dari pengawasan komisi yudisial ? Pertanyaan selanjutnya siapakah yang akan mengawasi hakim Mahkamah Konstitusi ?. Bagaimana sebenarnya original intent pasal 24b ayat 1 tersebut ?

Pada mulanya ketentuan mengenai kelembagaan KY yang dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam sistem sistem ketatanegaraan Indonesia belumlah dikenal sebelum terjadinya amandemen konstitusi tahap ketiga yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001⁹. Pasca perubahan konstitusi, ketentuan perihal KY diatur dalam ketentuan Pasal 24A ayat (3) yang berbunyi:

“Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung dari Presiden”. Wewenang tersebut kembali diakomodir dalam Pasal 24B ayat (1) yang berbunyi “Komisi Yudisial Republik Indonesia bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Apabila menelisik sejarah pembentukannya, pandangan fraksi-fraksi di MPR mengenai perlunya pengawasan eksternal terhadap kekuasaan kehakiman dalam rangka menjaga keluhuran, martabat, dan perilaku hakim banyak disuarakan pada masa persidangan Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR (PAH 1 BP MPR) tahun 2000. Namun mengenai hal ini sebelumnya telah digagas pada persidangan PAH III BP MPR tahun 1999. Pada masa itu, para anggota fraksi mengemukakan beberapa aspek penting yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan KY.

9 Walaupun KY diletakkan dalam Bab IX UUD 1945, tetapi tidak termasuk sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Karena menurut ketentuan dalam Pasal 24 ayat (1), “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Sedangkan KY tidak menyelenggarakan peradilan yang dimaksud. Lihat Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 467-468

Pandangan anggota fraksi yang cukup menarik disimak salah satunya Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang yang mengemukakan: “Mengenai KY ini menjadi penting karena kebutuhan praktis yang terjadi pada kenyataan-kenyataan konkret bahwa tidak ada satu lembaga atau institusi yang bisa mengawasi tingkah laku hakim baik Pengadilan Negeri maupun hakim MA, dulu yang ada hanyalah kode etik. Oleh karena itu, dibutuhkan satu lembaga, satu komisi yang independen yang keberadaannya tidak di internal dan keanggotaannya benar-benar independen.”

Menurut Jimly Asshiddiqie maksud dibentuknya KY dalam struktur kekuasaan Kehakiman Indonesia sebagaimana dikemukakan berikut ini”

“Agar Warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya itu kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bersifat imparisial diharapkan dapat diwujudkan dengan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun etika. Untuk itu diperlukan insitusi pengawasan yang independen terhadap para hakim itu sendiri”¹⁰.

Dari ketentuan mengenai KY ini dapat dipahami bahwa jabatan hakim dalam konsepsi UUD 1945 adalah jabatan yang terhormat yang harus dihormati, dijaga, dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang bersifat mandiri dan madiri yaitu KY. Khusus terhadap MA, tugas KY itu dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan hakim agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawah cabangnya termasuk hakim ad hoc, sedangkan pengusulan pengangkatan hakim lainnya, seperti hakim konstitusi tidak dikaitkan dengan tugas dan kewenangan KY¹¹.

10 Ni'matul Huda, 2011, *Dimamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, halm 56

11 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusiolisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 199

Dalam UUD NRI 1945, kata hakim digunakan oleh dua cabang kekuasaan kehakiman yang berbeda, yaitu MK dan MA beserta badan peradilan yang berada di bawahnya.

Mahfud MD berpendapat bahwa arah politik hukum menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 sudah cukup jelas bahwa UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman benar dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 ketika “hakim agung” dimasukkan sebagai bagian cakupan dari hakim yang dapat diawasi oleh KY sebagaimana dikemukakan berikut ini:¹²“Secara historis, maksud pembentukan KY selain untuk menyeleksi calon hakim agung, adalah untuk menguatkan pengawasan terhadap para hakim, termasuk hakim agung, yang sudah sulit diawasi. Pengawasan internal di lingkungan MA, apalagi terhadap hakim agung, sudah sangat tumpul sehingga diperlukan pengawasan oleh lembaga pengawas fungsional-eksternal yang lebih khusus, mandiri, dan independen.

Di dalam pendapat-pendapat yang berkembang di PAH 1 MPR, dalam sidang-sidang tahun 2000 dan tahun 2001, maupun arus kuat di masyarakat yang mengiringi lahirnya KY, jelas terdapat keinginan kuat agar hakim agung, selain diseleksi dan diusulkan oleh KY, juga diawasi oleh KY.

Ke depan perlu di ataur kembali bahwa seluruh hakim baik hakim agung maupun hakim konstitusi pengusulan harus dilakukan oleh komisi yudisial dan akan diawasi oleh sistem pengawasan eksternal yaitu komisi yudisial. Dengan demikian kekuasaan kehakiman dapat terbebas dari intervensi manapun baik secara politis maupun manajemen kelembagaannya. Ke depan baik Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi tidak perlu lagi membentuk majelis kehormatan. Hakim cukup bertugas penyelenggaraan persidangan yang bebas dari intervensi, sedangkan urusan pengawanan perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial. Apabila dalam hal tertentu majelis kehormatan harus dibentuk maka bersifat ad hoc saja setelah adanya rekomendasi dari Komisi Yudisial, tidak perlu membentuk majelis kehormatan secara permanen.

12 Nikmatul Huda, Loc.Cit 68

Kedua Pembatasan Kewenangan Hakim Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah salah satu lembaga tinggi negara di bidang yudikatif, yang putusannya bersifat final dan mengikat. MK memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban yang diatur secara tegas dalam UUD 1945.

Tertangkap tangannya Ketua MK aktif oleh KPK dengan dugaan tindak pidana korupsi penerimaan suap pada tanggal 2 Oktober 2013 mengejutkan publik. Kejadian tersebut oleh Presiden Republik Indonesia pada saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono, dianggap sebagai kondisi yang memenuhi kaidah hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Demi menyelamatkan eksistensi MK, presiden mengambil langkah konstitusional dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2013 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK. Namun, berbeda dengan semangat Perppu No. 1 Tahun 2013 yang mendorong keterlibatan KY dalam pengawasan Hakim Konstitusi, MK menolak dengan tegas hal ini. Kemudian MK membentuk Peraturan MK No. 2 Tahun 2013 tentang Dewan Etik.

Hal yang mengejutkan terjadi lagi, yaitu MK mengabulkan permohonan pengujian UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang MK. Dalam keputusan No. 1-2/PUU-XII/2014, MK menyatakan bahwa UU No. 4 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD 1945, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta memberlakukan kembali UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011. Salah satu konsekuensi dari keputusan ini adalah terjadinya kekosongan lembaga pengawas Hakim Konstitusi. Penghapusan kembali lembaga pengawas perilaku Hakim Konstitusi menjadi preseden buruk penegakan hukum di MK, yang memungkinkan suburnya “tirani yudisial” dan “tirani kekuasaan kehakiman” dalam MK.

Untuk menjaga kepastian hukum dan menghindari anggapan tirani yudisial, MK mengeluarkan kembali peraturan mengenai pengawasan Hakim Konstitusi, yaitu peraturan MK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Dalam peraturan tersebut

ada dua lembaga yang mempunyai fungsi untuk menegakkan kode etik dan mengawasi perilaku Hakim Konstitusi, yaitu Dewan Etik dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Dewan Etik bersifat tetap, berkantor di gedung MK, dan berfungsi mengadili pelanggaran ringan yang dilakukan Hakim MK. Sedangkan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi bersifat ad hoc, dibentuk jika ada rekomendasi dari Dewan Etik atas dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi.

Setelah pengawasan hakim, Ujian hukum yang lain adalah terletak pada kebebasan hakim Mahkamah Konstitusi menyangkut kewenangan judicial review terhadap UU. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam judicial review UU Komisi Yudisial bersifat ultra petita. Selain UU KY, putusan MK yang ultra petita misalnya UUKKR, UU KPK (kasus Pengadilan Tipikor) dll . Potensi menyimpang dari MK pun sesungguhnya perlu diawasi, supaya MK tidak tumbuh menjadi super body menggantikan MPR di masa lalu. Perlu dipikirkan kembali oleh lembaga legislatif berkenaan dengan kewenangan MK dalam pengujian undang-undang. Benarkah MK lembaga penafsir konstitusi? Sejauhmana kewenangan MK dalam menafsirkan konstitusi? Nampaknya juga perlu rambu-rambu yang jelas dan tegas. Pemberian kewenangan pengujian undang-undang kepada MK tanpa adanya pembatasan tertentu juga berpotensi terjadinya penyelewengan kekuasaan. Beberapa putusan MK yang bersifat ultra petita justru menimbulkan kekacauan baru dalam perspektif yuridis maupun politis.

Moh. Mahfud MD¹³, mengusulkan untuk melakukan hak uji materiil kewenangan MK perlu dibatasi oleh minimal 3 hal sebagai berikut. Pertama, dalam membuat putusan, MK tidak boleh memuat isi yang bersifat mengatur. MK hanya boleh menyatakan sebuah UU atau sebagian isinya batal karena bertentangan dengan bagian tertentu di dalam UUD. Betapapun MK mempunyai pemikiran yang baik untuk mengatur sebagai alternatif atas UU atau sebagian isi UU yang dibatalkannya, sebab urusan mengatur itu adalah hak lembaga legislatif. Kedua, MK tidak boleh memutus batal atau tidak batal sebuah UU atau sebagian isi UU yang bersifat terbuka yakni yang oleh UUD diatribusikan (diserahkan pengaturannya) kepada UU. Kalau Mk melakukan itu, berarti ia sudah masuk ke ranah legislatif

13 Moh. Mahfud MD. dalam bukunya, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 98-99.

yang tidak boleh dilakukannya. Ketiga, MK tidak boleh memutus hal-hal yang tidak diminta (*ultra petita*). Betapa pun MK melihat ada sesuatu yang penting dalam sebuah permintaan dan dianggap penting untuk diminta, maka jika hal itu tidak diminta untuk diuji, MK tidak boleh melakukan itu. Kalau hal itu dilakukan, maka selain melanggar prinsip bahwa MK hanya boleh memutus hal yang secara jelas diminta, MK juga melanggar asas umum di dalam hkum bahwa setiap permintaan pemeriksaan harus diuraikan dalam 'posita' yang jelas yang juga dimuat dalam Peraturan MK sendiri.

Gagasan amandemen UUD 1945 yang meniadakan penjenjangan kelembagaan negara dan beralih kepada sistem pemisahan kekuasaan (*horizontal*) dimaksudkan supaya ada keseimbangan dan saling mengawasi diantara lembaga negara. Kalau prinsip *checks and balances* tidak lagi dihormati oleh masing-masing lembaga negara untuk apa kita memilih sistem itu ke dalam ketatanegaraan kita.

MPR perlu mengkaji ulang kewenangan pengujian UU oleh MK, apakah MK akan diberi kewenangan *judicial review* (JR), *judicial preview* (JP), ataukah kedua-duanya. Kalau MK akan tetap diberi kewenangan *judicial review*, maka harus ditegaskan rambu-rambunya dalam konstitusi, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh MK. Kalau MK diberi kewenangan *judicial preview*, maka pertama, kewenangan MK tersebut bersifat aktif ataukah pasif; kedua, apakah kewenangan tersebut berlaku untuk semua RUU ataukah RUU tertentu. *Judicial preview* MK tentu dapat dimanfaatkan ketika terjadi permasalahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Jika presiden tidak mau mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama, maka MK dapat diminta untuk melakukan *judicial preview* apakah sikap presiden yang tidak mau menandatangani RUU dapat dibenarkan ataukah sebaliknya tindakan presiden salah. Kalau kedua model ini (JR dan JP) diberikan kepada MK, maka perlu ada kajian mendalam apakah suatu RUU yang telah di *judicial preview* setelah disahkan menjadi UU juga dapat diajukan kembali melalui *judicial review*. Disamping itu, perlu diintegrasikan kewenangan pengujian perundang-undangan di MA dialihkan di bawah satu atap MK

Ketiga Kemajemukan Lembaga Peradilan Khusus. Agenda

perubahan Konstitusi ke lima perlu memikirkan tentang kemajemukan lembaga peradilan khusus dalam bingkai kekuasaan kehakiman. Saat Undang-undang nomor 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman telah membuat kebijakan politik satu atap saat itu pula peradilan khusus terbentuk. Pengadilan khusus tersebut diantaranya seperti peradilan perikanan, peradilan agraria, peradilan pajak, peradilan perindustrian, dan peradilan profesi kedokteran, peradilan tipikor, peradilan HAM, dll. Anehnya, lahirnya peradilan khusus tersebut sama sekali tidak melibatkan Mahkamah Agung.

Pasal 24A (5) UUD 1945 menempatkan rincian pembentukan lembaga peradilan di ranah kebijakan kehakiman, terutama Undang-undang kekuasaan kehakiman dari tahun 1970 hingga 2004. Hasilnya, kemajemukan sistem peradilan berdasar pengkhususan yurisdiksi atau kompetensi. Pasal 10 (1) UU KK 1970/2004 menyebut dua pengkhususan: pengkhususan yurisdiksi dan pengkhususan lebih lanjut dalam tiap yurisdiksi. Pertama, pengkhususan yurisdiksi peradilan berdasar status (agama, militer) dan jenis perkara tertentu (sengketa TUN). Peradilan umum adalah peradilan bagi “rakyat umum” untuk semua jenis perkara (general jurisdiction), sedangkan peradilan agama, militer, dan TUN merupakan peradilan dengan yurisdiksi khusus (special jurisdiction). Peradilan konstitusi merupakan yurisdiksi khusus, lebih-lebih jika merupakan salah satu “kamar” di MA.

Kedua, tiap yurisdiksi mengalami pengkhususan berdasar status, jenis perkara, bahkan faktor kewilayahan. Ukuran dan cara pengkhususan peradilan tetap di ranah kebijakan kehakiman, bukan di pengadilan (bukan politics of the judiciary).

Berbagai peradilan khusus dibentuk dalam peradilan umum: Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, Pengadilan Hak-hak Asasi Manusia. Bahkan, pengadilan HAM terdiri atas peradilan HAM ad hoc untuk pelanggaran berat HAM sebelum UU No 26/2000, dan peradilan HAM bukan ad hoc untuk pelanggaran berat HAM yang terjadi sejak 2000.

Kemana muara dari peradilan khusus merupakan pekerjaan rumah tersendiri dalam lingkup kekuasaan kehakiman, ditangani oleh mahkamah agung atau oleh lembaga atau instansi yang bersangkutan. Hal ini belum

ada kejelasan dalam sistem ketatanegaraan kita.

Pengadilan Tipikor ditempatkan dalam peradilan umum dan untuk pertama kali dibentuk di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (Pasal 53-54 UU KPK 2002), bersama peradilan pidana umum yang juga menangani tipikor. Sesuai Pasal 24A (5) UUD 1945, seharusnya MK membatalkan frase “dengan Keputusan Presiden” pada Pasal 54 (3) UU KPK 2002. Namun, Putusan MK No 012-016-019/PUU-IV/2006 menilai Pasal 53 inkonstitusional karena melahirkan ketidakpastian hukum yang dijamin Pasal 28D (1) UUD 1945. MK menyamakan ketakseragaman dengan ketidakpastian hukum, tetapi putusannya menyatakan, Pasal 53 UU KPK 2002 “tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat tiga tahun terhitung sejak putusan ini diucapkan”.

Putusan MK telah memasuki ranah kebijakan kehakiman. Sesuai distribusi kekuasaan negara, peradilan biasanya menahan diri (menerapkan prinsip judicial self-restraint). Rencana perubahan UU Pemberantasan Tipikor akan membuktikan apakah pembentuk UU mempertegas kebijakan atau peradilan yang menentukannya.

Amandemen ke lima harus mengagendakan pembangunan konstruksi baru terkait kemajemukan peradilan dalam bingkai kekuasaan kehakiman.

Keempat Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain) .Nampaknya perlu dipikirkan pula dalam agenda perubahan (kelima) UUD 1945 mengenai pengaduan konstitusional (constitutional complaints) menjadi salah satu tambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Karena UUD 1945 belum mengatur siapa yang berwenang menangani serta mengadili kasus pengaduan konstitusional oleh perorangan dengan alasan bahwa hak-hak asasinya selaku warga negara atau salah satu hak asasinya yang termaktub dalam konstitusi telah dilanggar oleh pejabat publik¹⁴.

Pada hakikatnya, fungsi utama MK adalah mengawal supaya kostitusi dijalankan dengan konsisten (the guardian of constitution) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (the interpreter of constitution). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan MK memiliki arti penting dan

14 M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal 91.

peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara Negara dapat diukur dalam hal konstitusional. Dengan demikian, setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu terbangun oleh dan berlandaskan pada prinsip-prinsip dan ketentuan konstitusi.²

Sebagai suatu lembaga yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi (the guardian of the constitution), apakah dengan kewenangan yang telah dimiliki oleh MK sekarang sudah dapat menjalankan fungsinya dengan baik? Termasuk juga dalam hal perlindungan maupun pemenuhan terhadap hak-hak dasar manusia (Fundamental Rights) di dalam konstitusi Terhadap hal tersebut, nampaknya masih terdapat satu hal mendasar yang masih menggajal di benak para pencari keadilan, yaitu belum terbukanya fungsi Mahkamah selaku lembaga yang dapat menampung dan menyalurkan keluhan kesah (personal grievance) atau pengaduan konstitusional sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap individu warga negara, atau yang biasanya lebih dikenal dengan istilah constitutional complaint.

Memang dalam rangka membangun suatu mekanisme yang melindungi secara lebih kuat hak-hak konstitusional warga negara, perlu diatur dalam konstitusi tentang hak gugat konstitusional (constitutional complaint), yang kewenangan untuk memutuskannya berada di tangan MK. UUD 1945 pasca amandemen belum memberikan jaminan constitutional complaint, padahal bagi warga negara yang hak-hak dasarnya dilanggar (constitutional injury) senantiasa berhadapan dengan mekanisme apa yang bisa digunakan.

Wacana mengenai kemungkinan diberikannya fungsi pengaduan konstitusional (constitutional complaint) kepada Mahkamah Konstitusi bukanlah hal yang baru. Berbagai artikel yang pernah ditulis oleh pakar-pakar hukum dan beberapa pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi, secara tersirat telah memberikan sinyalemen bahwa kebutuhan akan fungsi constitutional complaint merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi.

C. Penutup

Hukum alam berpendapat bahwa tidak ada karya manusia yang sempurna, disinilah sebagai manusia penuh kerendahan hati untuk menyadari bahwa amandemen konstitusi bukanlah hal yang tabu dan dilarang untuk dilakukan demi keadilan dan kemajuan sebuah bangsa. Ujian hukum yang berupa Penguatan terhadap Komisi Yudisial, kebebasan hakim Mahkamah Konstitusi menyangkut kewenangan judicial review terhadap UU, kemajemukan lembaga peradilan khusus serta Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain) merupakan gagasan yang harus kembali diagendakan dalam amandemen ke lima.

DAFTAR PUSTAKA

Munir Fuady, 2016, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, Bandung, hal 24

Guillermo O'Donnel, Philippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead (Editor), *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, 1986

Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta,

Moh.Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011

Zainal Arifin, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Reformasi*

Mardjono Reksodiputro, *Komisi Yudisial: Wewenang dalam Rangka Menegakkan Kehormatan dan Keluhuran Martabat serta menjaga Perilaku Hakim di Indonesia*, dalam *Bunga Rampai Setahun Komisi Yudisial*, Cetakan Ketiga 2010

Iman Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014

Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University

Press Inc., 1998.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 467-468

Ni'matul Huda, 2011, Dimamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusiolisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Moh. Mahfud MD. dalam bukunya, Perdebatan Hukum Tata Negara, LP3ES, Jakarta, 2007

M. Laica Marzuki, Berjalan-jalan Di Ranah Hukum, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, Jakarta, 2006

URGENSI KEBERADAAN LEMBAGA KEPRESIDENAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh: Insan Tajali Nur

ABSTRAK

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang tertuang dalam pasal 1 ayat 3. Artinya segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Negara didasarkan pada suatu bentuk kepastian hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami Perubahan sebanyak empat kali sejak tahun 1999 hingga 2002 Perubahan Pertama hingga perubahan ke empat terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bersifat mendasar tentu berdampak pada perubahan kelembagaan Negara , dengan segala bentuk kekurangannya. seperti lembaga Kepresidenan tidak hanya karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan Negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Prinsip mendasar yang menentukan hubungan lembaga Negara diantaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidentsial, serta Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*". Sedangkan lembaga kepresidenan yang ada saat ini jelas belum memiliki kekuatan hukum terhadap statusnya apakah sebagai constitutional organ dan memiliki sifat (*directly constitutional*), atau state organ yang memiliki sifat (*indirectly constitutional*). Dan ketidak jelasan serta kepastian hukum terhadap struktur organisasi menjadi titik ukur baik atau tidaknya mekanisme pelaksanaan fungsi eksekutif yang ada di kepresidenan yang nantinya berdampak tidak terwujudnya azas efektifitas, akuntabel, transparansi, bersih, terstruktur, kepastian hukum, dan *check and balance*. Mempertimbangkan hal tersebut, maka dipandang perlu untuk membuat suatu Rancangan Undang- Undang yang sebelumnya didelegasikan secara langsung oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan terlebih dahulu mengamandemen pada Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945.

Kata kunci: *Negara Hukum, Lembaga Negara, Amademen*

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang tertuang dalam pasal 1 ayat 3. Artinya segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Negara didasarkan pada suatu bentuk kepastian hukum .dalam kurun waktu tujuh puluh empat tahun Hukum positif yang mengatur tentang kepresidenan belum tersistematis, terstruktur dan jelas dalam produk hukum yang memuat arti Substansi dan prosedural lembaga Kepresidenan scara terpadu, justru saat ini masih tersebar secara parsial diberbagai Peraturan Perundang-undangan.melihat Sejarah Perjalanan konstitusi Negara Republik Indonesia yang mengatur kewenangan Presiden terdapat beberapa Peraturan Perundang-undangan yang memuat kewenangan Presiden seperti Undang-Undang dan Tap Majelis Permuswaratan Rakyat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami Perubahan sebanyak empat kali sejak tahun 1999 hingga 2002 Perubahan Pertama hingga perubahan ke empat terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bersifat mendasar tentu berdampak pada perubahan kelembagaan Negara¹, dengan segala bentuk kekurangannya. seperti lembaga Kepresidenan tidak hanya karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan Negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Prinsip mendasar yang menentukan hubungan lembaga Negara diantaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidentsiiil, serta Pemisahan Kekuasaan dan Check and Balances².

Mengingat bahwa lembaga Kepresidenan merupakan suatu Lembaga

-
- 1 Catur Wido Harumi Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammdiyah Malang, Penataan Sistem Lembaga Negara di sampaikan Pada diskusi Konstitusi.dengan Tema: Perubahan UUD 1945 hari selasa,tanggal 27 Oktober 2015 di Universitas Muhammdiyah Malang.
 - 2 Jimly Assiddiqie.(ed)2015,*Penguatan sistem pemerintahan dan peradilan*,Sinar Grafika Jakarta hlm.107

utama Negara dalam menjalankan sistem Pemerintahan Republik Indonesia yang sangat fundamental. sebagaimana yang telah disebut (*Primer state Institution*) dalam konstitusi lembaga negara adalah Kepresidenan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga Negara utama yang menjalankan sistem Pemerintahan lembaga Negara yang kewenangannya di atur dalam Konstitusi.³

Beberapa diantaranya Lembaga Negara tersebut telah diatur melalui Undang-Undang khusus (*lex specialis*) yang mengatur lebih jelas terhadap bentuk pengambilan kebijakan seperti :

- a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 serta Perubahannya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 Tentang Undang-Undang MD3
- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung
- c) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Kecuali Terhadap Lembaga Kepresidenan tidak terdapat undang-undang khusus yang mengatur Kewenangan Presiden. hingga saat ini kewenangan Kepresidenan diatur melalui Induk Konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.⁴

Sebelum diatur melalui suatu Produk hukum seperti Undang-Undang Pokok Kepresidenan atau sejenisnya menimbulkan tidak efektifnya hukum. semisal dengan tugas dari *menteri triumvirat* (menteri dalam Negeri Menteri luar Negeri dan menteri pertahanan) sebagaimana bunyi ketentuan pasal 8 ayat (3) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

”Jika Presiden dan wakil Presiden mengkat,berhenti,di berhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama, pelaksaaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang sidang untuk memilih Presiden dan wakil Presiden dari dua pasangan calon dan wakil Presiden yang di usulkan oleh

³ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*. setara Press. Malang, 2012 Hlm. 172

⁴ Ahmad Redi S.H, 2016, *Undang-Undang Lembaga Kepresidenan*, Repulika. Edisi 10 Juni 2016 Jakarta.

partai politik atau gabungan Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelum sampai pada akhir masa jabatannya”.

Karena ketiganya mendapatkan hak konstitusional yang diberikan oleh konstitusi maka sebagai pelaksanaan tugas presiden, apabila keadaan ini benar-benar terjadi, maka bisa saja timbul persoalan sesama menteri sebagai satu kesatuan subjek timbul persaingan dalam waktu tenggang 30 hari di antara ketiga menteri tersebut. akan terjadi kekosongan hukum karena tidak adanya suatu bentuk mekanisme pengaturan pelaksanaan lebih lanjut dari ketiga *Menteri Triumvirat* dan hal ini mengindikasikan bahwa konstitusi atau Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memang dididesain dengan norma yang sifatnya masih general dan ambigu.

Munculnya gagasan pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan diharapkan untuk mengatur secara komperhensif baik umum dan khusus perihal kewenangan Presiden dan wakil Presiden dan perangkat organ dalam pengambilan kebijakan dalam sistem Pemerintahan Indonesia.

B. Permasalahan

1. Bagaimana Konsep dari Lembaga Negara/ Organ Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ?
2. Apa yang menjadi Urgensi Lembaga Kepresidenan Disusun Dalam Satu Undang-Undang Tersendiri?

Pembahasan

A. Lembaga Negara Kepresidenan

1. Pengertian Lembaga Negara

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".⁵ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tatahukum (*legal order*) adalah suatu organ/ lembaga.

Menurut Kelsen : "*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*".

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*).

Konsepsi lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga organ negara. Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI 1997) kata "lembaga" diartikan sebagai:

1. Asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu).
2. Bentuk asli (rupa, wujud).
3. Acuan, ikatan
4. Badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha.⁶

Dalam artikel yang ditulis oleh M. Lutfi Chakim mencoba untuk melakukan pendekatan studi komparatif di negara Eropa. Konsep yang ditawarkan yaitu lembaga Negara Indonesia dengan Konsep lembaga negara di Jerman misalnya, konstitusi Jerman membedakan *state organ* dan *constitutional organ*. *Constitutional organ* hanya menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Dalam ketatanegaraan Jerman, *constitutional organ* tertinggi adalah *Bundestag* sebagai organ yang langsung dipilih oleh rakyat. Adapun

5 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192.

6 kamus besar bahasa Indonesia, lihat H.A.S Natabaya dalam Jimly Assididqie dkk (editor Refly harun dkk) *menjaga denyut nadi konstitusi: refleksi satu tahun Mahkamah Konstitusi*, konstitusi press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

state organ adalah lembaga-lembaga dalam negara Jerman yang dianggap bertindak atas nama negara Jerman⁷. Dalam hal ini ada kejelasan terhadap profil dan cara kerja kedua lembaga dimaksud.

Jika kita bandingkan lembaga dalam Struktur ketatanegaraan di Indonesia Lembaga negara yang di atur dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam versi konstitusi Jerman adalah jelas belum ada perbedaan secara tekstual yang mana *constitutional organ* dan memiliki sifat (*directly constitutional*), dan *state organ* yang memiliki sifat (*indirectly constitutional*). Seperti yang dikemukakan oleh Lutfi chakim yaitu Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang- Undang merupakan organ Undang- Undang. Lembaga yang status kewenangannya langsung diatur oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan lembaga negara yang hanya disebut dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kewenangannya didelegasikan pengaturannya oleh undang-undang. Sedangkan lembaga kepresidenan yang ada saat ini jelas belum memiliki kekuatan hukum terhadap statusnya apakah sebagai constitutional organ dan memiliki sifat (*directly constitutional*), atau *state organ* yang memiliki sifat (*indirectly constitutional*). Dan ketidakjelasan serta kepastian hukum terhadap struktur organisasi menjadi titik ukur baik atau tidaknya mekanisme pelaksanaan fungsi eksekutif yang ada di kepresidenan yang nantinya berdampak tidak terwujudnya azas efektifitas, akuntabel, transparansi, bersih, terstruktur, kepastian hukum, dan *check and balance*

Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensiil yang memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif secara tegas, dimana kekuasaan eksekutif ada pada presiden dan pimpinan-pimpinan departemen adalah menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada presiden.⁸ meskipun Jika kita lihat

7 <http://www.lutfichakim.com/2011/12/constitutional-organ-dalam-sistem.html> diakses pada tanggal 25 Juli 2019

8 Moh. Kusnardi, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Pusat Studi Hukum

dalam Kekuasaan Pemerintahan yang ada dalam Konstitusi kita dimana lembaga eksekutif dibantu oleh organ-organ yang tergabung dibidang kekuasaan eksekutif tetapi hanya menjalankan fungsi dari kekuasaan yang dimaksud. Sedangkan lembaga yang berfungsi dan berperan sabagai penggerak organisasi seperti kepresidenan misal, masih belum ada dalam Konstitusi maupun Undang Undang di Indonesia.

Oleh karena itu perlu dibuat suatu Rancangan Undang-Undang tentang Lembaga Kepresidenan yang mengatur organisasi dan tata kerja kepresidenan yang dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya di bidang kenegaraan dan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sebelumnya Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sesuai pasal 37 berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengajukan reamandemen kelima.

B. Urgensi Lembaga Kepresidenan Disusun Dalam Satu Undang-Undang Tersendiri.

Saat ini terdapat tujuh lembaga negara yang utama yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK. MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) telah memiliki payung hukum yang konkret yaitu UU No 17 Tahun 2014, Mahkamah Agung dengan payung hukum UU No 13 Tahun 1985 sebagaimana terakhir diganti dengan UU No 3 Tahun 2009, Badan Pemeriksa Keuangan dengan UU No 5 Tahun 1973 sebagaimana telah diganti dengan UU No 15 Tahun 2006, dan Mahkamah Konstitusi yang diatur dengan UU No 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah terakhir dengan UU No 4 Tahun 2014.

Tidak hanya lembaga di atas yang kelembagaannya telah tetap, bahkan lembaga di bawah kekuasaan presiden pun memiliki kelembagaan yang tetap sebagaimana Kementerian Negara dengan UU No 39 Tahun 2008, Kepolisian RI dengan UU No 2 Tahun 2002, Kejaksaan RI dengan UU No 16 Tahun 2004, dan Tentara Nasional RI dengan UU No 34 Tahun 2004. Presiden memegang kekuasaan

pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan termuat di dalam beberapa pasal-pasalannya. Beberapa UU yang terbentuk terkait pelaksanaan lembaga kepresidenan meliputi UU No 19 Tahun 2006 dengan Dewan Pertimbangan Presiden, UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dan UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wapres.

Lalu, bagaimana pengaturan kedudukan lembaga kepresidenan; tugas dan kewenangan, baik tugas dan kewenangan presiden maupun tugas dan kewenangan wakil presiden; hubungan kerja lembaga kepresidenan dengan lembaga tinggi negara dan lembaga negara lainnya; hak, kewajiban, dan larangan; sekretariat lembaga kepresidenan; kekebalan presiden dan wapres; serta tindakan polisional bagi presiden dan wapres, saat ini belum diatur jelas dalam suatu Undang-Undang yang didelegasikan oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini berbeda dengan lembaga lain, khususnya cabang-cabang kekuasaan sebagaimana diatur Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁹.

Dalam konteks sederhana, misalnya, mengenai lembaga kepresidenan dalam aspek kelembagaan, maka dampak ketiadaan pengaturan terlihat terjadinya tumpang-tindih kewenangan organ-organ yang berada langsung di lembaga kepresidenan di lingkungan istana. Presiden memiliki kesekretariatan, baik presiden sebagai kepala pemerintahan maupun kepala pemerintahan. Saat ini, telah ada dua lembaga yang menjalankan fungsi itu, yaitu Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Namun, anehnya pada dua unit itu terdapat perbedaan kedudukan, yaitu Sekretariat sebagai suatu Kementerian Negara sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Kementerian

9 Sebagai contoh lihat Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang". Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial dan kepolisian negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman

Negara, sedangkan Sekretariat Kabinet tidak menjadi kementerian sesuai Undang- Undang Kementerian Negara dan hanya lembaga setingkat menteri.

Selain itu untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan seperti pada masa lalu, mengenai supporting staff presiden, kewenangan mengatur dan pengambilan keputusan, kondisi darurat jika presiden sakit, serta terjadinya hal-hal yang tidak diatur dalam amandemen Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden dan Wakil Presiden merupakan representasi negara sehingga perlu mendapatkan pengamanan secara khusus. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis untuk memimpin bangsa Indonesia sesuai dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setelah masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berakhir, keberadaan Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden perlu juga mendapatkan pengamanan oleh negara. Hal tersebut diberikan mengingat jasa-jasa yang telah mereka berikan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden adalah warga negara yang pernah membuat, mengetahui, serta memegang rahasia negara.

Tamu Negara Setingkat Kepala Negara/Kepala Pemerintahan merupakan representasi negara asing, yang harus mendapat perlakuan pengamanan secara khusus dari Pemerintah Republik Indonesia selama berkunjung secara kenegaraan, resmi, kerja, atau pribadi ke negara Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pengamanan kepada Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, dan Tamu Negara setingkat Kepala Negara/Kepala Pemerintahan merupakan tugas dan tanggung jawab Tentara Nasional Indonesia. Pengamanan Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden dilakukan oleh Tentara Nasional Indonesia dengan pertimbangan kontinuitas pengamanan fisik yang selama ini

diberikan kepada Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden pada saat menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Mengingat tanggung jawab yang begitu besar, maka segala kemungkinan ancaman, gangguan, dan kesalahan harus diantisipasi semaksimal mungkin. Untuk itu, dalam melaksanakan operasi pengamanan, Tentara Nasional Indonesia berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia serta instansi terkait sesuai dengan kewenangannya.

Menurut Muchtar Sani, selama ini peraturan yang mengatur mengenai pengamanan bagi Presiden diatur dalam Keputusan Presiden. Sedangkan pengamanan untuk Wakil Presiden dan Tamu Negara setingkat Kepala Negara/Kepala Pemerintahan diatur dalam Keputusan Panglima Tentara Nasional Indonesia. Sementara pengaturan mengenai pengamanan bagi Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden diatur dalam Instruksi Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Tentara Nasional Indonesia¹⁰.

Mempertimbangkan hal tersebut, maka dipandang perlu untuk membuat suatu Rancangan Undang- Undang yang sebelumnya didelegasikan secara langsung oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan terlebih dahulu mengamandemen pada Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal yang diatur mengenai pengamanan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, pengamanan Mantan Presiden dan Mantan Wakil Presiden beserta keluarganya, pengamanan Tamu Negara setingkat Kepala Negara/Kepala Pemerintahan, Wewenang dan Tanggung Jawab, serta Pendanaan. Pembentukan lembaga-lembaga yang berada langsung di bawah Presiden dan Wakil Presiden yang bertugas membantu secara teknis dan administrasi Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, dalam

¹⁰ [http:// ditjenpp.kemendikhum.go.id/ hukum-islam/ 63-rancangan-peraturan- rancangan-peraturan- pemerintah/ 2455- rancangan- peraturan-tentang-pengamanan-presiden-dan-wakil-presiden-mantan-presiden-dan-mantan-wakil-presiden-beserta-keluarganya-serta-tamu-negara-setingkat-kepala-negarakepala-pemerintahan.html](http://ditjenpp.kemendikhum.go.id/hukum-islam/63-rancangan-peraturan-rancangan-peraturan-pemerintah/2455-rancangan-peraturan-tentang-pengamanan-presiden-dan-wakil-presiden-mantan-presiden-dan-mantan-wakil-presiden-beserta-keluarganya-serta-tamu-negara-setingkat-kepala-negarakepala-pemerintahan.html) diakses pada tanggal 28 Juli 2019

praktiknya disesuaikan dengan selera masing-masing Presiden dan wapres yang berkuasa.

Jika kita lihat lembaga negara lain, telah memiliki kelembagaan, tugas pokok, dan fungsi atas dukungan teknis dan administrasi telah ajeg sesuai Undang- Undang yang menjadi payung hukumnya. Lembaga itu, antara lain, MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang memiliki payung hukum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Mahkamah Agung dengan payung hukum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1985 sebagaimana terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009¹¹, Badan Pemeriksa Keuangan dengan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1973 sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, Mahkamah Konstitusi yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014, dan Komisi Yudisial dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2011. Lembaga-lembaga itu ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tidak hanya lembaga di atas yang kelembagaan telah ajeg, bahkan lembaga di bawah kekuasaan presiden pun memiliki kelembagaan yang ajeg sebagaimana Kementerian Negara dengan Undang- Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kepolisian RI dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kejaksaan RI dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dan Tentara Nasional RI dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004.

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal-pasal yang mengatur lembaga kepresidenan, meliputi Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, dan Pasal 8 sampai Pasal 15 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Beberapa Undang-Undang yang terbentuk terkait pelaksanaan lembaga kepresidenan meliputi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 dengan Dewan Pertimbangan Presiden, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008

11 Ibid

tentang Kementerian Negara, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wapres.

Lalu, bagaimana pengaturan kedudukan lembaga kepresidenan; tugas dan kewenangan, baik tugas dan kewenangan maupun tugas dan kewenangan wapres; hubungan kerja lembaga kepresidenan dengan lembaga tinggi negara dan lembaga negara lainnya; hak, kewajiban, dan larangan; sekretariat lembaga kepresidenan; kekebalan presiden dan wapres; serta tindakan polisional bagi presiden dan wapres, saat ini belum diatur jelas dalam suatu Undang-Undang. Hal ini berbeda dengan lembaga lain, khususnya cabang-cabang kekuasaan sebagaimana diatur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Ahmad redi, dalam konteks sederhana, misalnya, mengenai lembaga kepresidenan dalam aspek kelembagaan an sich, maka dampak ketiadaan pengaturan terlihat terjadinya tumpang-tindih kewenangan unit-unit kerja yang berada langsung di lembaga kepresidenan di lingkungan istana. Presiden memiliki kesekretariatan, baik presiden sebagai kepala pemerintahan maupun kepala pemerintahan.¹²

Saat ini, telah ada dua lembaga yang menjalankan fungsi itu, yaitu Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Namun, anehnya dua unit itu terdapat perbedaan kedudukan, yaitu Sekretariat sebagai suatu Kementerian Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kementerian Negara, sedangkan Sekretariat Kabinet tidak menjadi kementerian sesuai Undang-Undang Kementerian Negara dan hanya lembaga setingkat menteri.

Bila ingin konsisten, sebaiknya Sekretariat Negara sebagai kementerian negaralah yang memiliki peranan pembantu presiden dalam bidang kesekretariatan presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan atau dapat saja tetap Sekretariat Kabinet sebagai pembantu presiden dalam bidang kesekretariatan presiden sebagai kepala pemerintahan, tapi kedudukannya harus

12 <https://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/15/04/10/nmk-wsm52-uu-lembaga-kepresidenan> diakses pada tanggal 25 Juli 2019

setara dengan Sekretariat Negara sebagai suatu kementerian negara.

Eksistensi kedua lembaga ini sangat rentan terjadi tumpang-tindih kewenangan, bahkan duplikasi kewenangan karena ruang lingkup presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan perbedaannya sangat tipis. Belum lagi adanya unit yang tiba-tiba dibentuk oleh presiden di lingkungan sekretariat kepresidenan. Padahal, unit tertentu itu bisa saja memiliki tugas pokok dan fungsi yang hampir sama dengan kedua sekretariat tersebut, misalnya di era Kabinet Jilid I Presiden SBY dibentuklah Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program dan Reformasi yang selanjutnya bermetafora menjadi Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) di Kabinet Jilid II Presiden SBY.¹³

Hal itu pun dilanjutkan di era Presiden Jokowi dengan membentuk Unit Staf Kepresidenan yang dipimpin oleh kepala Staf Kepresidenan. Pembentukan unit ini menjadi lembaga yang dapat mereduksi kewenangan wapres, para menteri koordinator dan menteri lainnya, termasuk menteri sekretaris negara dan sekretaris kabinet di lingkungan lembaga kepresidenan.¹⁴

Menurut Penulis, kebijakan diatas sebenarnya lepas dari karakteristik susunan organisasi ketatanegaraan Indonesia dimana ada jenis Lembaga negara yang ada dalam Konstitusi yaitu *constitutional organ* dan memiliki sifat (*directly constitutional*), dan *state organ yang* memiliki sifat (*indirectly constitutional*). Sepatutnya Kelembagaan kepresidenan harus ajeg mengingat lembaga kepresidenan sebagai dapur sekaligus pintu terakhir kebijakan negara, bahkan sebagai jantung negara sehingga kedudukannya sangat vital.

Tidak hanya dari aspek itu, hal lain terkait pengaturan mengenai kedudukan lembaga kepresidenan; tugas dan kewenangan, baik tugas dan kewenangan maupun tugas dan kewenangan wakil presiden; hubungan kerja lembaga kepresidenan dengan lembaga tinggi negara dan lembaga negara lainnya; hak, kewajiban, dan

13 Ibid

14 Ibid

larangan; sekretariat lembaga kepresidenan; kekebalan presiden dan wapres; serta tindakan polisional bagi presiden dan wapres, pun saat ini berbeda dengan lembaga lain yang telah ajeg dengan Undang- Undang yang dimiliki sehingga keberlanjutan, stabilitas, dan kekuatan kelembagaannya kosinsten. Akhirnya, menurut penulis, Undang-Undang khusus mengenai lembaga kepresidenan merupakan hal yang sudah tidak dapat lagi ditunda yang terlebih dahulu mengajukan amandemen Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia terutama pada Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penutup

A. Kesimpulan

1. lembaga kepresidenan yang ada saat ini jelas belum memiliki kekuatan hukum terhadap statusnya apakah sebagai constitutional organ dan memiliki sifat (directly constitutional), atau state organ yang memiliki sifat (indirectly constitutional). Dan ketidakjelasan serta kepastian hukum terhadap struktur organisasi menjadi titik ukur baik atau tidaknya mekanisme pelaksanaan fungsi eksekutif yang ada di kepresidenan yang nantinya berdampak tidak terwujudnya azas efektifitas, akuntabel, transparansi, bersih, terstruktur, kepastian hukum, dan check and balance
2. Selain itu untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan seperti pada masa lalu, mengenai supporting staff presiden, kewenangan mengatur dan pengambilan keputusan, kondisi darurat jika presiden sakit, serta terjadinya hal-hal yang tidak diatur dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden dan Wakil Presiden merupakan representasi negara sehingga perlu mendapatkan pengamanan secara khusus. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis untuk memimpin bangsa Indonesia sesuai dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menurut Penulis, kebijakan diatas sebenarnya lepas dari karakteristik susunan organisasi ketatanegaraan Indonesia dimana ada jenis Lembaga negara yang ada dalam Konstitusi yaitu constitutional organ

- dan memiliki sifat (*directly constitutional*), dan *state organ* yang memiliki sifat (*indirectly constitutional*). Sepatutnya Kelembagaan kepresidenan harus ajeg mengingat lembaga kepresidenan sebagai dapur sekaligus pintu terakhir kebijakan negara, bahkan sebagai jantung negara sehingga kedudukannya sangat vital.
4. Mempertimbangkan hal tersebut, maka dipandang perlu untuk membuat suatu Rancangan Undang- Undang yang sebelumnya didelegasikan secara langsung oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan terlebih dahulu mengamandemen pada Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Catur Wido Harumi Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Penataan Sistem Lembaga Negara di sampaikan Pada diskusi Konstitusi.dengan Tema: Perubahan UUD 1945 hari selasa,tanggal 27 Oktober 2015 di Universitas Muhammadiyah Malang.

Jimly Assiddiqie.(ed)2015,Penguatan sistem pemerintahan dan peradilan,Sinar Grafika Jakarta.

I Dewa Gede Atmadja,Hukum Konstitusi.setara Press.Malang,2012 .

Ahmad Redi S.H,2016,Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, Repulika. Edisi 10 Juni 2016 Jakarta.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961).

Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinat Bakti,1983.

Kamus besar bahasa indonesia, lihat H.A.S Natabaya dalam Jimly

Assiddiqie dkk (editor Reffy harun dkk) menjaga denyut nadi konstitusi: refleksi satu tahun Mahkamah Konstitusi, konstitusi press, Jakarta, 2004.

Artikel Online

<http://www.lutfichakim.com/2011/12/constitutional-organ-dalam-sistem.html> diakses pada tanggal 25 Juli 2019

<https://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/15/04/10/nmkwsm52-uu-lembaga-kepresidenan> diakses pada tanggal 25 Juli 2019

[http:// ditjenpp.kemenkumham.go.id/ hukum-islam/ 63-rancangan-peraturan/ rancangan-peraturan- pemerintah/ 2455- rancangan-peraturan-tentang-pengamanan-presiden-dan-wakil-presiden-mantan-presiden-dan-mantan-wakil-presiden-beserta-keluarganya-serta-tamu-negara-setingkat-kepala-negarakepala-pemerintahan.html](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-islam/63-rancangan-peraturan/rancangan-peraturan-pemerintah/2455-rancangan-peraturan-tentang-pengamanan-presiden-dan-wakil-presiden-mantan-presiden-dan-mantan-wakil-presiden-beserta-keluarganya-serta-tamu-negara-setingkat-kepala-negarakepala-pemerintahan.html) diakses pada tanggal 28 Juli 2019

REKONSTRUKSI KEDAULATAN RAKYAT DALAM KEHIDUPAN BERNEGARA

Oleh: *Alfian*

Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman
alfianalfian493@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to determine people's sovereignty in the nomination of president and vice president through individual mechanism/ without proposals from political parties and also to find out the reconstruction of people's sovereignty in the nomination of president and vice president through individual mechanism. This research was conducted at the Faculty of Law, Mulawarman University. The research method used was a normative research method. It was intended that the writer describe the overall results of the data obtained through library research and the results of observations or observations. The results of the study were then analyzed and linked to the formulation of legislation and conclusions or answers were taken to answer the problems examined by the author. The results of this study indicate that there is inconsistency in people's sovereignty in democracy, especially in obtaining the right to nominate president and vice president through individual channels or without proposals from political parties.

Keywords: *constitution, democracy, people's sovereignty, reconstruction, state*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedaulatan rakyat dalam pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan/ tanpa pengusulan dari partai politik dan juga untuk mengetahui rekonstruksi

kedaulatan rakyat dalam pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan. Penelitian ini dilaksanakan di Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif, ini dimaksudkan agar penulis menggambarkan keseluruhan hasil data yang diperoleh melalui, studi kepustakaan, serta hasil pengamatan atau observasi. Hasil penelitian kemudian dianalisis dan dihubungkan dengan rumusan peraturan perundang-undangan serta diambil kesimpulan atau jawaban guna menjawab permasalahan yang diteliti oleh penulis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terjadi inkonsistensi kedaulatan rakyat dalam berdemokrasi, terutama dalam mendapatkan hak untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan atau tanpa adanya pengusulan dari partai politik

Kata Kunci : bernegara, demokrasi, kedaulatan rakyat, konstitusi, rekonstruksi

A. Pendahuluan

Konstitusi merupakan landasan dalam bernegara, yang memuat batasan-batasan tentang negara dan warga negaranya, batasan tentang lembaga negara yang satu dan lembaga negara yang lainnya, begitupun batasan lembaga negara dan warga negara. Indonesia sebagai negara merdeka bebas menentukan kemana arah dan tujuannya untuk bernegara, hal itu tentunya diatur di dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, banyak hal yang kemudian menjadi landasan bernegara di Indonesia, seperti Hak Asasi Manusia, kesejahteraan sosial, pendidikan, lingkungan, keamanan negara, kekuasaan pemerintahan, kedaulatan rakyat dan seterusnya.

Indonesia dalam perjalanan sejarahnya secara bertahap memberikan perlindungan dalam menjalankan kedaulatan rakyat dalam bernegara, yang juga merupakan konsepsi dari demokrasi, kedaulatan secara harfiah berasal dari bahasa Arab, yaitu dari kata *daulat* atau *daulatan*.¹ Konsep kedaulatan tersebut dapat dikaitkan dengan pengertian: tunggal, kekuasaan, utuh tidak terpecah-pecah ataupun tidak terbagi, bersifat tertinggi dalam arti tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi. Berbeda dengan bahasa Inggris, kedaulatan berarti *superanus* atau biasa disebut dengan *sovereignty*,

1 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia*, Edisi Kedua, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2011), hlm. 98.

perkataan ini juga berkaitan dengan kata *supreme* dan *supremacy*.²

*Sovereignty in early modern Europe was generally located in the person or the office of a hereditary ruler. By the 18th century, it was increasingly accepted that sovereignty was located in the state, as outlined by Hobbes. In the second half of that century, American and French revolutionaries demanded a more radical revision of the concept of sovereignty. This revision would change for ever the nature of both domestic and international politics. The purpose of this section is to consider the emergence of popular sovereignty in the contexts of revolutionary America and France.*³

Berdasarkan kutipan di atas, pada awal “kedaulatan” di Eropa modern terletak hanya pada orang-orang tertentu saja, dan lambat laun pada abad XVIII kedaulatan tersebut berada pada negara bagian saja, namun barulah pada pertengahan abad tersebut Amerika dan kaum revolusioner Prancis menuntut revisi konsep kedaulatan yang lebih radikal. Revisi ini akan mengubah selamanya sifat domestik dan internasional politik. Tujuan dari bagian ini adalah untuk mempertimbangkan munculnya kedaulatan rakyat dalam konteks revolusioner Amerika dan Perancis.

Berdasarkan konstitusi/ undang-undang dasar negara republik Indonesia, pasal 1 ayat 2 memuat tentang, “kedaulatan berada di tangan rakyat”, bahwa secara eksplisit pasal ini menjelaskan kekuasaan berada di tangan rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, yang pada intinya teori ini berpendapat bahwa ditaatinya hukum itu karena negara menghendaknya. Hans Kelsen misalnya dalam bukunya *Hauptprobleme der Staatslehre* (1811), *Das Problem der Souveranitat und die Theorie des Volkerchts* (1920), *Allgemeine Staatslehre* (1925) dan *Reine Rechtslehre* (1934), menganggap bahwa hukum itu merupakan “*Wille des Staates*” – orang tunduk pada hukum karena merasa wajib mentaatinya karena hukum itu adalah kehendak negara.⁴

Hal ini kemudian yang melegitimasi eksistensi demokrasi tetap tumbuh di negara Indonesia, karena segala sesuatunya haruslah berangkat

2 *Ibid*, hlm.98.

3 Luke Glanville, “*The antecedents of sovereignty as responsibility*”, *European Journal of International Relations*, no. 2 (2010): 233-255 hlm. 236.

4 Lili Rasjidi, Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Edisi Revisi Ketujuh, (Bandung: Mandar Maju, 2018), hlm. 84.

dan berorientasi pada hak-hak rakyat, *The most popular definition of democracy equates it with regular elections, fairly conducted and honestly counted*,⁵ dalam kutipan tersebut Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan bahwa, pelaksanaan pemilihan umum secara jujur dan adil adalah definisi demokrasi yang paling populer, seperti pemilihan umum presiden, pemilihan kepala daerah, dewan perwakilan daerah, dewan perwakilan rakyat daerah dan dewan perwakilan rakyat pusat, warga negara diberikan kebebasan untuk menentukan pilihannya dalam memilih, begitupun untuk “dipilih” sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun berbeda dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden, berdasarkan undang-undang dasar pasal 6A ayat (2), “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”, pasal ini secara tidak langsung bertentangan dengan pasal 1 ayat 2 uud tentang kekuasaan berada di tangan rakyat dan juga konsep demokrasi, yang mengharuskan warga negara terlebih dahulu memiliki kendaraan politik, hal ini tentu merugikan warga negara untuk mendapatkan haknya mencalonkan sebagai presiden dan/atau wakil presiden, mengingat tidak semua warga negara memiliki partai dan tidak semua partai mengakomodasi kepentingan warga negara untuk melakukan pencalonan warga negara sebagai presiden dan wakil presiden, sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang bermakna kedaulatan⁶ = kekuasaan tertinggi; *souverein*, yakni kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, bukan sebaliknya (kedaulatan partai), bahwa terlebih dahulu partai politik harus hadir dalam mewujudkan pemenuhan hak konstitusional warga negara untuk “mencalonkan/ dipilih” menjadi presiden dan wakil presiden.

Dengan demikian, melihat permasalahan tersebut, maka sangat urgen kiranya untuk dapat merekonstruksi kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara terkait pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan atau non partai.

5 Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, “*The Unfinished Revolution, What Democracy Is... And Is Not*”, *Journal Of Democracy*, no.1 (1991): 1-16, hlm. 6.

6 Tim Beranda Yusticia, *Kamus Istilah Hukum Superlengka*, (Jakarta: C-Klik Media, 2018), hlm. 312.

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedaulatan rakyat dalam pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan/ tanpa pengusulan dari partai politik
2. Bagaimana rekonstruksi kedaulatan rakyat dalam pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan/ tanpa pengusulan dari partai politik

B. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memilih lokasi penelitian di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Pemilihan lokasi didasarkan pada pertimbangan bahwa di tempat tersebut akan diperoleh data yang berkaitan dengan kajian ilmiah. Penentuan lokasi ini diharapkan memberikan data yang signifikan sesuai dengan judul dan permasalahan dalam penelitian ini.

Adapun jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian normatif, Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.⁷

Selanjutnya jenis penelitian hukum normatif dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum baik sekunder dan/atau *internet research*, Guna mendapatkan jawaban atau penyelesaian atas permasalahan pencalonan warga negara menjadi presiden dan wakil presiden melalui jalur perorangan dan akan dikorelasikan dengan pendekatan analisis yuridis terhadap hukum konstitusi dan teori-teori kedaulatan rakyat.

C. Pembahasan

Konsep demokrasi di Indonesia

Demokrasi tidak terelakkan lagi sebagai suatu konsep dalam konstruksi ketatanegaraan yang cukup ideal, semua tergantung pada negara

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 35.

untuk menentukan bagaimana warna demokrasinya, karena dalam kajian demokrasi dikenal juga banyak macam demokrasi, seperti: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Istilah-istilah demokrasi tersebut semuanya berkonsep pada demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*, yang berasal dari bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.⁸ Banyak kemudian negara yang juga menggunakan sistem demokrasi ini di negaranya karena demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Bahkan sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO, pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern, hal tersebut merupakan jawaban yang amat penting terkait dengan kajian demokrasi, mengingat penelitian tersebut dilakukan lebih dari seratus sarjanawan timur dan barat.⁹

Walaupun terkesan sangat ideal, kajian terkait demokrasi telah banyak dilakukan, namun bukan berarti tidak sama sekali mendapat hambatan dalam penerapannya, seiring berjalannya waktu kajian tentang demokrasi pun terus berjalan, bahkan demokrasi tersebut dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni: demokrasi normatif dan demokrasi empirik, demokrasi normatif ialah demokrasi yang hanya berada di atas kertas saja yang biasanya akan jauh berbeda dengan demokrasi empirik atau demokrasi pada kenyataannya, dalam ilmu hukum hal tersebut dikenal dengan istilah “*das sollen*” dan “*das sein*”, merupakan persilangan antara sesuatu yang seharusnya dengan realitasnya, namun terlepas dari itu semua, bukanlah suatu hal yang tidak mungkin kalau demokrasi normatif akan menjadi empirik pada masanya (demokrasi sebagaimana demokrasi), inilah kemudian mengapa diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi objek yang senantiasa menarik untuk dibahas dan dikaji.¹⁰

8 Mirian Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta:Pt. Gramedia Pustaka Utama, 2018), hlm. 105.

9 Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, edisi revisi*, (Depok: Pt. Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 259.

10 *Ibid.*

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang menggunakan sistem demokrasi dalam dunia perpolitikannya, tentu hal tersebut membuat kata demokrasi tidaklah lagi asing di tengah masyarakat Indonesia, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, filosofi ini tentu sangat mengakomodasi eksistensi rakyat dalam bernegara, dimana kedaulatan rakyatlah merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara. Kedaulatan Rakyat merupakan teori yang dikembangkan untuk untuk meninggalkan teori kedaulatan Tuhan yang mendorong ke arah timbulnya, alam pikiran baru yang memberi tempat pada pikiran manusia (*renaissance*). Alam pikiran baru ini di bidang kenegaraan melahirkan suatu alam pikiran baru yaitu teori kedaulatan rakyat. Paham ini suatu reaksi atas kedaulatan Tuhan atau raja dan kemudian menjelma dalam Revolusi Prancis, sehingga dapat menguatkan seluruh dunia sekarang dalam bentuk, “*mytos abad XIX*” yang memuat paham kedaulatan rakyat dan perwakilannya. Para penganjur paham ini adalah Rousseau, Montesquieu, Jhon Locke, yang terkenal dengan ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara, yang oleh Immanuel Kant disebut “*Trias Politica*”¹¹

Teori pembagian kekuasaan tersebut banyak memberi pengaruh di seluruh dunia, tidak terkecuali Indonesia, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia membagi tiga cabang kekuasaan seperti: eksekutif, legislatif dan yudisial. Orang-orang yang menduduki cabang-cabang kekuasaan tersebut semuanya dipilih berlandaskan filosofi kedaulatan rakyat. Seperti pemilihan wakil rakyat ataupun presiden dan wakil presiden, pemilihan umum pertama kali dilakukan di Indonesia pada tahun 1955, merupakan pemilihan umum untuk bertujuan memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante kala itu. Setelah amandemen ke-empat UUD 1945 pada tahun 2002, pemilihan presiden dan wakil presiden (Pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, barulah kemudian disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat dan dari rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rangkaian pemilu, pilpres sebagai pemilu diadakan pertama kali pada Pemilu 2004, dan pada 2007 berdasarkan Undang-undang nomor 22 tahun 2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu.

Pada umumnya istilah “pemilu” lebih sering merujuk kepada pemilihan anggota legislatif dan presiden yang diadakan setiap lima tahun

11 Syaiful Bakhri, “*Ilmu Negara*”, (Depok: Rajagrafindo Persada, 2018), hlm. 223.

sekali. Di tempat asalnya, yakni: Yunani Kuno, pertama kali demokrasi dilaksanakan, semua dari dan untuk rakyat demokrasi secara langsung benar benar terjadi, namun demokrasi secara langsung cukup sulit dilaksanakan di negara yang memiliki daerah geografis yang luas dan populasi penduduk yang sangat banyak seperti Indonesia, hal tersebut dapat dipelajari dalam kajian sosiologi hukum seperti “teori tentang hubungan antara kaidah-kaidah hukum dan kenyataan kemasyarakatan”,¹² yang pertama menjadi objeknya ialah “kenyataan masyarakatnya” kemudian barulah “kaidah-kaidah hukumnya”, apakah kemudian kedua hal tersebut dapat berjalan bersama atukah terjadi benturan, maka dari itu Indonesia menerapkan demokrasi tidak langsung atau *indirect democracy*, dapat dilihat dengan adanya lembaga keterwakilan atau DPR/ Dewan Perwakilan Rakyat/ Parlemen, Lembaga DPR adalah representasi dari seluruh rakyat Indonesia, Seperti pada teori *realisme* yang menyatakan bahwa dalam fakta sejarah demokrasi modern, sejak dari Revolusi Prancis, berkembang sebagai demokrasi representatif. Rakyat tidak langsung membuat undang-undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Keputusan-keputusan yang paling penting dalam kenyataan diambil oleh beberapa orang saja. Maka, dalam demokrasi representatif ada unsur elitarisme, kontrol para warga negara berlangsung melalui dua sarana: secara langsung melalui pemilihan para wakil dan secara tidak langsung melalui keterbukaan (*publicity*) pemerintahan.¹³

Sehingga baik secara langsung maupun tidak langsung perwujudan rakyat Indonesia ada pada lembaga DPR, *legislasi*, *controlling* dan *budgeting* terhadap jalannya pemerintahan merupakan tugas yang harus diemban oleh anggota DPR sebagai bentuk hadirnya rakyat di tengah-tengah negara.

Pemilihan umum presiden dan wakil presiden

Pemilu presiden telah berlangsung kurang lebih lima belas tahun lamanya, presiden dan wakil presiden pun silih berganti, dengan ketentuan masa jabatan setiap periodenya memiliki kurun waktu lima tahun, dan sesuai amanat konstitusi bahwa presiden dan wakil presiden hanya boleh

12 Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, (Bandung: Pt. Citra Aditya Bakti, 2015), hlm. 163.

13 Franz Magnis, Suseno, “*Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*” (Jakarta: Kompas Gramedia, 2018), hlm. 370.

menduduki jabatan tersebut paling lama dua periode, atau dalam kurun waktu sepuluh tahun, mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden ini juga secara jelas telah dituangkan dalam Undang-undang dasar, seperti pada pasal 6A ayat (2), “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dan diuraikan lebih detail lagi di dalam undang-undang. Frase “diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik” merupakan limitasi secara tidak langsung yang dilakukan terhadap hak individu-individu untuk dipilih sebagai presiden dan wakil presiden, pembatasan tersebut kurang memberi kesempatan pada orang banyak untuk turut secara aktif dalam pesta demokrasi, karena unsur dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat hanya diakui secara formal saja atau hanya pada tataran konsep. Akibatnya kelompok masyarakat yang lemah dan tidak memiliki partai yang merupakan lapisan terbesar dalam masyarakat bersikap apatis, dan urung dalam melakukan pencalonan sebagai prsiden dan wakil presiden. Kedaulatan sebagai istilah kenegaraan timbul pada abad XVI oleh Jean Bodin dalam bukunya yang berjudul *Six Livres de la Republique*. Dalam bukunya beliau menguraikan konsep mengenai kedaulatan sebagai berikut:¹⁴

1. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber pada kekuasaan lain yang lebih tinggi.
2. Mutlak sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya.
3. Utuh, bulat dan abadi dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi.

Melihat konsep kedaulatan di atas, ini jelas dapat melegitimasi rakyat untuk maju sebagai calon presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan, mengingat Pasal 1 ayat (2) uud, “Kedaulatan berada di tangan rakyat”, bahwa rakyat memiliki hak mutlak tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya tanpa terkecuali oleh partai politik. Ini membuat wajah perpolitikan di Indonesia menjadi monoton, tokoh-tokoh nasional yang hadir pada kontesta pilpres hanya berputar di situ-situ saja, walaupun ada tokoh baru namun penyokongnya tetaplah dari

14 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 95.

partai-partai politik, yang notabene kita ketahui bersama bahwa beda partai beda kepentingan, dan kepentingan-kepentingan inilah yang nantinya akan menciderai keindependenan seorang presiden, mengingat hegemoni partai politik terhadap presiden yang berhasil dia usung sangatlah besar, kondisi ini akan berujung pada integritas seorang presiden kelak, apakah dia benar-benar mengabdikan kepada rakyat ataukah kepada partai-partai politik pengusungnya. Beda hal ketika melalui jalur perseorangan alias pencalonan seseorang tanpa adanya partai politik di belakangnya, tidak akan ada lagi hegemoni partai politik yang menghantui keindependennannya, integritasnya pun tidak akan dipertanyakan, karena jelas pengusungnya adalah rakyat dan akan mengabdikan juga untuk rakyat.

Seharusnya kita dapat bercermin dari pemilihan kepala daerah melalui jalur independen, setelah sebelumnya hanya berlaku di wilayah Nanggroe Aceh Darusalam pasca perdamaian pemerintah Republik Indonesia dan GAM (Gerakan Aceh Merdeka). Kini jalur independen menjadi salah satu alternatif dan membuka peluang lebih luas masyarakat untuk turut berpartisipasi politik minimal di tingkat daerah. UU nomor 8 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah memasukkan aturan tentang Calon Independen, dengan mekanisme batas ambang dukungan 6,5% - 10% dari jumlah DPT Pemilu sebelumnya, aturan ini kemudian berlaku untuk pemilihan Bupati, Walikota, dan Gubernur di seluruh Indonesia. Bahkan terbilang sudah cukup banyak daerah yang kemenangan kepala daerahnya melalui jalur independen, hal tersebut tidak dapat dipungkiri lagi, bahwa partai politik bukanlah satu-satunya kendaraan yang dapat digunakan untuk mendapatkan hak konstitusional individu dalam meraih hak “dipilihnya”.

Fenomena mengejutkan bahkan sekaligus dapat menjadi evaluasi kepada partai-partai politik, tidak lama ini kita dikejutkan oleh kemenangan “kotak kosong” melawan kandidat pasangan calon walikota Makassar, sebut saja Munafri Arifuddin-Andi Rahmatika Dewi (Appi-Cicu) gagal maju sebagai walikota dan wakil walikota dengan dukungan full dari seluruh partai politik, kotak kosong atau lebih tepatnya “kolom kosong” yang berada persis berdampingan dengan pasangan calon tunggal di dalam “kertas suara” turut mewarnai pesta demokrasi. Selain merupakan kedewasaan politik masyarakat Makassar pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya dalam memilih calonnya, partai politik juga

harus berbenah, karena hasil pilkada ini merupakan peringatan keras terhadap partai politik, bahwa kepercayaan masyarakat terhadapnya telah menurun.

Dapat dilihat dalam Survei Nasional *Poltracking* Indonesia pada 8–15 November 2017, kepercayaan publik terhadap partai politik menempati posisi terendah dengan posisi 48%.¹⁵ Fenomena tersebut tidak hanya terjadi dalam skala nasional saja, *A wide variety of societal barometers from around the world indicates that political parties are among the least trusted institutions in society...*,¹⁶ berdasarkan kutipan tersebut, lembaga *International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)* menyatakan bahwa berbagai macam barometer sosial dari seluruh dunia menunjukkan bahwa partai politik termasuk institusi yang paling tidak dipercaya dalam masyarakat.

Maka sangat tepat kiranya regulasi terkait calon independen untuk pencalonan presiden dan wakil presiden dapat digodok melalui undang-undang dasar, seperti melakukan konstruksi yang berarti membentuk kembali hukum dengan menggunakan dasar pikiran (rasio) dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan,¹⁷ sehingga peraturan yang dihasilkan dapat mengakomodasi hak konstitusional rakyat tanpa harus melalui kendaraan politik dalam pencalonan presiden dan wakil presiden, hal ini sekaligus menguatkan konsep demokrasi kita yang berwujud dalam kedaulatan rakyat untuk dapat ditegakkan. Dan menurut hemat penulis, partai politik yang paham konsep kedaulatan rakyat, akan sangat mendukung hadirnya regulasi terkait pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur independen sekaligus dapat mewujudkan eksistensi rakyat yang sebenarnya, dalam kehidupan bernegara.

15 Poltracking.com, “Survei Poltracking: 76% Publik Percaya pada TNI”, 26 November 2017, <https://poltracking.com/survei-poltracking-76-publik-percaya-pada-tni.html>, diakses pada 22 Juli 2019.

16 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “The Global State of Democracy, Exploring Democracy’s Resilience”, 2017, <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-OVERVIEW-EN.pdf>, diakses pada 24 Juli 2019.

17 Donald Albert Rumokoy, Frans Maramis, “Pengantar Ilmu Hukum”, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2017), hlm. 162.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka kesimpulan yang dapat penulis tarik adalah sebagai berikut: kedaulatan rakyat dalam pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan/ tanpa pengusulan dari partai politik, jelas bertentangan dengan konsep demokrasi, melihat adanya batasan yang diberikan oleh negara terkait pencalonan presiden dan wakil presiden harus menggunakan partai politik terlebih dahulu.

Rekonstruksi kedaulatan rakyat dalam pencalonan presiden dan wakil presiden melalui jalur perseorangan/ tanpa pengusulan dari partai politik harus segera mungkin untuk dilaksanakan, sesuai dengan konsep kedaulatan, yang memiliki sifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber pada kekuasaan lain yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Albert Rumokoy, Donald dan Frans Maramis. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia*, Edisi Kedua. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Bakhri, Syaiful. 2018. *Ilmu Negara*. Depok: Rajagrafindo Persada.
- Bruggink. 2015. *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*. Bandung: Pt. Citra Aditya Bakti.
- Budiardjo, Mirian. 2018. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta:Pt. Gramedia Pustaka Utama.
- Huda, Ni'Matul. 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi, Depok: Pt. Rajagrafindo Persada.

- Magnis, Franz dan Suseno. 2018. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2009. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rasjidi, Lili dan Thania Rasjidi. 2018. *Pengantar Filsafat Hukum*, Edisi Revisi Ketujuh. Bandung: Mandar Maju.
- Yusticia, Tim Beranda. 2018. *Kamus Istilah Hukum Superlengkap*. Jakarta: C-Klik Media.

Jurnal

- Luke Glanville, “*The antecedents of sovereignty as responsibility*”, *European Journal of International Relations*, no. 2 (2010): 233-255
- Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, “*The Unfinished Revolution, What Democracy Is.... And Is Not*”, *Journal Of Democracy*, no.1 (1991): 1-16

