

**PARADIGMA HUKUM
KETATANEGARAAN INDONESIA
DALAM RANGKA HARI ULANG TAHUN KE-90
Prof. Dr. M. SOLLY LUBIS, S.H.**

Editor:

Eka N.A.M. Sihombing
Ali Marwan Hsb

**PARADIGMA HUKUM
KETATANEGARAAN INDONESIA
DALAM RANGKA HARI ULANG TAHUN KE-90
Prof. Dr. M. SOLLY LUBIS, S.H.**

Enam Media
Medan 2020

**PARADIGMA HUKUM KETATANEGARAAN INDONESIA
DALAM RANGKA HARI ULANG TAHUN KE-90
Prof. Dr. M. SOLLY LUBIS, S.H.**

Hak Cipta © Juli 2020

Dilarang Memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm, hlm: xviii + 1098

Editor:

Eka N.A.M. Sihombing
Ali Marwan Hsb

ISBN: 978-623-92699-4-4

Cover: Marwan Efendy Nasution
Layout: Tim Enam Media

Penerbit:

Enam Media

Jl. Binjai Km. 5,5 No. 202A Medan, Sumatera Utara

Email: redaksi.enammedia@gmail.com

Website: www.enammedia.com

Anggota IKAPI

Distributor:

CV. EnamMedia

SAMBUTAN PANITIA

Puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas semua limpahan nikmat dan karunia-Nya, sehingga buku dengan judul “Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia” ini dapat diselesaikan dan sampai ke tangan para pembaca. Buku ini merupakan kumpulan tulisan dari 69 (enam puluh sembilan) kontributor yang merupakan akademisi, pemikir dan penggiat hukum ketatanegaraan dari berbagai daerah di Indonesia. Buku ini juga merupakan hadiah kami kepada Guru tercinta Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. yang berulang tahun ke 90 (sembilan puluh) pada bulan Februari yang lalu.

Gagasan penerbitan buku ini diawali dari niat baik untuk merayakan ulang tahun ke-90 Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. oleh beberapa orang murid beliau. Hal pertama yang dilakukan adalah menyampaikan niat baik ini kepada Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H dan keluarga, khususnya anak-anak beliau. Keluarga menyambut baik dan dengan senang hati atas keinginan murid-murid beliau. Tanggapan baik dari pihak keluarga kemudian disambut dengan membentuk kepanitiaan untuk mewujudkan niat tersebut.

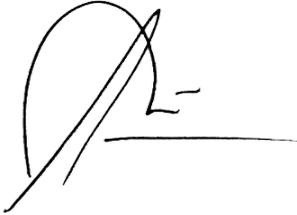
Panitia kemudian menyusun rencana kegiatan yaitu: Pertama, menyelenggarakan acara syukuran bersama keluarga (anak dan cucu) beserta murid-murid terdekat Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. yang telah dilaksanakan pada hari Sabtu tanggal 29 Februari 2020 bertempat di Avros Park - Medan. Kedua, menerbitkan buku kumpulan tulisan para akademisi, pemikir dan penggiat hukum ketatanegaraan dari berbagai daerah di Indonesia, dan buku yang ada ditangan para pembaca ini adalah produk dari kegiatan selama tiga bulan proses pengumpulan tulisan, editing dan penerbitan oleh panitia. Ketiga, menerbitkan buku biografi “Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H.: Sang Pelopor Konsep Dasar Sistem Kehidupan Nasional” yang juga dilaunching bersamaan dengan buku ini oleh Penerbit P.T. Pustaka Prima. Keempat, menyelenggarakan kegiatan orasi ilmiah oleh Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U., M.I.P., dalam kegiatan ini juga akan dilakukan peresmian Perpustakaan Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. dan Galeri Ketatanegaraan Indonesia, sebagai puncak acara peringatan ulang tahun ke-90 Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H.

Atas berkah dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, pada hari ini seluruh rangkaian kegiatan yang telah direncanakan tuntas sudah. Perkenankan kami menghaturkan ucapan terima kasih secara khusus kepada keluarga besar Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. yang telah memberikan dukungan demi terselenggaranya berbagai kegiatan yang direncanakan oleh panitia. Kami juga mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada seluruh kontributor dan tim editor dari CV. Enam Media dalam proses penerbitan buku ini. Tidak lupa ungkapan terima kasih juga kami haturkan kepada para donator yang telah memberikan donasi demi terlaksananya berbagai kegiatan yang telah direncanakan. Serta, yang tidak kalah penting kepada seluruh panitia yang telah bekerja keras demi terselenggaranya berbagai kegiatan dalam rangka memperingati ulang tahun ke-90 Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H., semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan balasan kebaikan.

Terakhir, kami juga menghaturkan permohonan maaf kepada semua pihak yang terlibat dalam proses penerbitan buku ini apabila ada hal yang kurang berkenan. Kepada Guru kami Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H., kami ucapkan Selamat Ulang Tahun yang ke-90, buku ini adalah hadiah kecil dari kami murid-murid yang pernah menimba setitik ilmu di samudera luas ilmu pengetahuan yang Prof. curahkan kepada kami, do'a kami semoga Prof. dilimpahkan keberkahan dan kesehatan oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Medan, 14 Juli 2020

Hormat Kami,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'F' followed by a horizontal line and a small 'N'.

Dr. Faisal Akbar Nasution, SH, M.Hum.
Ketua Panitia

A handwritten signature in black ink, featuring a large, circular initial 'M' followed by several cursive letters.

Dr. Marzuki, SH, M.Hum.
Sekretaris Panitia

SUSUNAN PANITIA

PERINGATAN ULANG TAHUN KE-90

Prof. Dr. M. SOLLY LUBIS, S.H.

Pengarah/Penasehat	Prof. Dr. Supandi, S.H., M.H. Prof. Dr. M. Yamin Lubis, S.H., M.S., C.N. Prof. Dr. Abdul Manan, S.H., M.H. Dr. Haposan Siallagan, S.H., M.Hum. Nurdin Lubis, S.H., M.M. Hasban Ritonga, S.H. Drs. Nazaruddin, MA OK Zulkarnain, S.H., M.Si.
Ketua Panitia	Dr. Faisal Akbar Nasution, S.H., M.Hum.
Sekretaris Panitia	Dr. Marzuki, S.H., M.Hum.
Bendahara Panitia	Muhammad Taufik Nasution, S.H.
Sie. Acara Syukuran & Peluncuran Buku	Dani Sintara, S.H., M.H. Irwansyah, S.H., M.H. Nasrullah Nasution, S.H.
Sie. Pengumpulan Tulisan dan Kesan	M. Yusrizal A.S., S.H., M.H. Afifa Rangkuti, S.H., M.H. Desy Anggraini, S.H. M.H.
Sie. Penerbitan Buku Kumpulan Tulisan	Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum. Ali Marwan Hsb, S.H. Irwansyah, S.H.I., M.H.
Sie. Penerbitan Buku Biografi	Andryan, S.H., M.H. Fauzi Iswahyudi, S.H., M.H. Neni Anggraini, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

Sambutan Panitia -- v

Susunan Panitia Peringatan Ulang Tahun ke-90

Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. -- viii

Daftar Isi -- ix

BAGIAN I SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

DINAMIKA PERKEMBANGAN PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN
UMUM DI INDONESIA

Abdul Bari Azed -- 1

SISTEM PENGISIAN LEMBAGA KEPRESIDENAN REPUBLIK
INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 SETELAH
PERUBAHAN

Galang Asmara -- 17

SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA DAN
DINAMIKANYA DARI MASA KE MASA

A. Muin Fahmal -- 35

LEMBAGA KEPRESIDENAN DAN AKAR PERMASALAHANNYA
PASCA AMANDEMEN TERHADAP UUD 1945

Eddy Purnama -- 60

ISOMORFISME DALAM PERKEMBANGAN KETATANEGARAAN
INDONESIA

Aidul Fitriadi Azhari -- 68

PROBLEMATIKA PENGATURAN TINDAK LANJUT PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERKARA PIDANA OLEH
MAHKAMAH AGUNG

Ni'matul Huda -- 83

KEDUDUKAN HUKUM MENTERI TRIUMVIRAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN DI INDONESIA

Titik Triwulan Tutik -- 105

MERAWAT NILAI KEBANGSAAN MELALUI PEMAHAMAN UUD
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Muhammad Fauzan -- 119

MENGGAGAS FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT YANG LEBIH BERKUALITAS

Haposan Siallagan -- 132

URGENSI REKONSTRUKSI MAHKMAH KONSTITUSI SEBAGAI
PENAFSIR IDEOLOGI PANCASILA DALAM JUDICIAL REVIEW DI
INDONESIA

Agus Riewanto -- 141

RELEVANSI DAN IMPLEMENTASI GAGASAN SOCIAL
CONTRACT DARI ROUSSEAU DALAM PENYELENGGARAAN
PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Aminuddin Kasim -- 152

PESAN SOLLY LUBIS UNTUK DEWAN

Siti Marwiyah dan M. Syahrul Borman -- 174

RESTORASI FUNGSI LEGISLASI PARLEMEN

Janpatar Simamora -- 182

PENGARUH POLITIK HUKUM TERHADAP SISTEM
KETATANEGARAAN

Wilma Silalahi -- 195

KEDUDUKAN BAWASLU DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA

Fritz Edward Siregar -- 221

PERKEMBANGAN DOKTRIN KEMERDEKAAN DAN
AKUNTABILITAS KEHAKIMAN

Ibnu Sina Chandranegara -- 226

PENGARUH ISLAM DAN BARAT TERHADAP PENGATURDAN
HAM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Auliya Khasanofa -- 251

ASPEK-ASPEK PEMBAHARUAN LEMBAGA NEGARA DAN
SISTEM PENYELENGGARAAN KEKUASAAN NEGARA DAN
PROBLEMATIKNYA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Ahmad -- 267

PROF. M. SOLLY LUBIS, S.H. DAN KEWENANGAN LEGISLASI
DPD

Luthfi Widagdo Eddyono -- 291

DINAMIKA KONSTITUSIONALITAS HAK PREROGATIF PRESIDEN

Andryan -- 301

PEMBATALAN PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA SETELAH PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-XIII/2015

Januari Sihotang -- 313

BAGIAN II

POLITIK HUKUM DAN PERUNDANG-UNDANGAN

PENERAPAN PRECAUTIONARY PRINCIPLE DALAM PUTUSAN
HAKIM PADA PERKARA LINGKUNGAN HIDUP DAN DAMPAKNYA
BAGI PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI INDONESIA

Supandi -- 333

URGENSI PEMBENTUKAN PERADILAN PEMILU DALAM MEWUJUDKAN PEMILIHAN UMUM YANG JUJUR DAN ADIL
Zainal Arifin Hoesein -- 354

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: KONSEPSI DAN REALITA
Abdul Razak -- 372

PERGESERAN PARADIGMA PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN YANG MEMBAHAGIAKAN RAKYATNYA
Zudan Arif Fakrulloh dan Ninuk Triyanti -- 386

TUGAS DAN FUNGSI BADAN KEAHLIAN DPR RI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG Mendukung Terwujudnya Produk Legislasi Yang Berkeadilan Hukum
Budiman Ginting -- 402

PERLINDUNGAN PATEN DAN KEMANDIRIAN BANGSA DI ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0 DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM
OK. Saidin -- 415

SAATNYA LEMBAGA BAGI HASIL MENGELOLA SUMBER DAYA AGRARIA
Muhammad Yamin -- 439

MENJAGA DEMOKRASI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
Susi Dwi Harijanti -- 458

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
Juanda -- 483

URGENSI HALUAN NEGARA SEBAGAI UNSUR GRAND DESIGN MENCAPAI TUJUAN NEGARA
Hasim Purba -- 493

GAGASAN PENGGANTI GBHN SEBAGAI PANDUAN DALAM SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
Faisal Akbar Nasution -- 511

REFORMASI POLITIK HUKUM DI BIDANG KEUANGAN NEGARA
YANG MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH
RAKYAT INDONESIA

Dian Puji Nugraha Simatupang -- 529

MENEGAKKAN HUKUM, MELUPAKAN SEJARAH: ANALISIS
KONFLIK KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH EKS DELI
SPOORWEG MAATSCHAPPIJ (DSM) DI MEDAN

Edy Ikhsan -- 544

PEMBENTUKAN JAKSA AGUNG MUDA PIDANA MILITER
KEJAKSAAN AGUNG RI: SUATU PEMIKIRAN ARGUMENTATIF
PENDEKATAN FUNGSI DAN MASALAH

Raja Mohamad Rozi -- 558

MARWAH PANCASILA DALAM POLITIK HUKUM NASIONAL

King Faisal Sulaiman -- 571

POLITIK HUKUM PEMERINTAH DALAM PENGAWASAN MEDIA
SOSIAL DI ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0

Rizkan Zulyadi -- 593

SISTEM NILAI DALAM HUKUM DAN GAGASAN HUKUM
OTENTIK

Wendra Yunaldi -- 602

ETIKA DAN MORAL POLITIK DEMI TERWUJUDNYA NOTARIS
YANG PROFESIONAL

Rudy Haposan Siahaan -- 612

BANDUL GBHN KEMBALI, HARUSKAH? PRESPEKTIF HUKUM
TERHADAP WACANA AMANDEMEN TAHAP KE-5

Vieta Cornelis -- 629

POLITIK HUKUM LEMBAGA PERLINDUNGAN HAM DALAM
KONSTITUSI

Khalid -- 639

FLEKSIBILITAS HUBUNGAN KERJA SUDUT PANDANG POLITIK HUKUM PERBURUHAN: MENKAJI RUU OMNIBUS LAW CIPTA KERJA

Agusmidah -- 658

SARJANA HUKUM DAN *LEGISLATIVE DRAFTING*

Budiman N.P.D Sinaga -- 680

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN TIM PENGAWAS PENANGGULANGAN TERORISME DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

R. Muhammad Syafi'i -- 688

POLITIK HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN SEKTOR SUMBER DAYA ALAM: PERPANJANGAN PENGUSAHAAN PERTAMBAHAN DARI PERUSAHAAN BERDASARKAN KONTRAK KARYA DAN PERJANJIAN KARYA PENGUSAHAAN BATU BARA

M. Ilham Putuhena -- 697

POLITIK HUKUM PEMILU SERENTAK DALAM RANGKA MEMPERKUAT SISTEM PRESIDENSIAL MULTIPARTAI DALAM BINGKAI KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Dody Nur Andriyan -- 724

POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PEMILU: PERSPEKTIF KEADILAN BERMARTABAT

Herdi Munthe -- 745

QUO VADIS POLITIK HUKUM NASIONAL: TINJAUAN KRITIS PROGRAM LEGISLASI NASIONAL SEBAGAI INSTRUMEN PERENCANAAN HUKUM NASIONAL PASCA REFORMASI

Sabari Barus -- 769

KEHADIRAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN BUMN: TINJAUAN KRITIS PERSPEKTIF HUKUM

M. Iqbal Asnawi -- 791

KEDUDUKAN GBHN DALAM SISTEM PEMBANGUNAN NASIONAL DAN SISTEM HUKUM DI ERA REFORMASI

Supriyadi -- 801

PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL DALAM PERSPEKTIF
PEMIKIRAN PROF. DR. M. SOLLY LUBIS, S.H.: PENDEKATAN
SISTEM DAN POLITIK STRATEGIS NASIONAL
Muhammad Yusrizal Adi Syaputra -- 816

BAGIAN III

PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

OTONOMI DAERAH UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT
Bagir Manan -- 843

HUBUNGAN PUSAT DAERAH DALAM OTONOMI KHUSUS ACEH
Husni Jalil -- 864

EMPAT SENGKETA DI-ERA OTONOMI DAERAH
Amzulian Rifai -- 881

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM BINGKAI
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DALAM
MELAKUKAN HUBUNGAN DAN KERJASAMA INTERNASIONAL
DENGAN NEGARA LAIN
Suhaidi -- 895

PENDANAAN PEMETAAN WILAYAH ADAT OLEH KEUANGAN
DESA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
35/PUU-X/2012
Rosnidar Sembiring -- 901

TINDAKAN STRATEGIS PEMDA DALAM PENANGANAN CORONA
COVID-19 DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN RI
Elita Rahmi -- 918

MEWUJUDKAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK YANG
BERKUALITAS MELALUI PENGUATAN FUNGSI PENGAWASAN
Marzuki Lubis -- 932

KRIMINALISASI DALAM PERDA KOTA MEDAN NOMOR 3
TAHUN 2014 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK
M. Hamdan -- 945

PERATURAN DESA: PENATAAN KEWENANGAN DAN MEKANISME HUKUM PEMBATALANNYA DALAM FORMAT OTONOMI DESA DI INDONESIA

Eddy Asnawi dan Yasrif Yakub Tambusai -- 952

SOLLY LUBIS DALAM DISKURSUS OTONOMI DAERAH

Feri Amsari dan Ari Wirya Dinata -- 972

DESENTRALISASI RASA SENTRALISASI DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH

Febrian dan Iza Rumestes RS -- 986

GERAKAN SAYAP POLITIK DALAM PENGEBIRIAN DEMOKRASI DESA

Sarip dan Rohadi -- 1002

URGENSI PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Dani Sintara -- 1024

MENUJU DESA YANG MAJU, KUAT, MANDIRI, DAN DEMOKRATIS MELALUI UNDANG-UNDANG NO. 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Meri Yarni -- 1033

OTONOMI PEMERINTAHAN DESA PADA MASYARAKAT ADAT MANDAILING UNTUK PEMBANGUNAN DESA (HUTA): PENERAPAN TEORI SOLIDARITAS SOSIAL

Afifa Rangkuti -- 1043

KEBERADAAN PERATURAN DAERAH TENTANG TANGGUNG JAWAB SOSIAL BERDASARKAN ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Eka N.A.M Sihombing -- 1067

KEDUDUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN KEPALA DAERAH

Ali Marwan Hsb -- 1079

KAJIAN DAN ANALISA TERHADAP PERATURAN DAERAH
KABUPATEN LABUHANBATU UTARA TENTANG RETRIBUSI
DAERAH

Muhammad Taufik Nasution dan Nasrullah Nasution -- 1086

BAGIAN I
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

1

Dinamika Perkembangan Partai Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia

Abdul Bari Azed
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia

A. Pendahuluan

Partai Politik, Pemilihan Umum, dan Parlemen adalah elemen-elemen terpenting dalam bekerjanya sebuah sistem pemerintahan demokrasi. Parpol mewadahi pluralitas aspirasi dan kepentingan masyarakat; Pemilu menjadi arena kontestasi demokratis bagi Parpol dan kandidat dalam rangka memperoleh kepercayaan dan mandat politik publik.

Di sisi lain, parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat yang merumuskan kebijakan dan kemudian diimplementasikan oleh pemerintah hasil Pemilu. Kualitas Parpol, proses Pemilu, dan parlemen pada gilirannya akan menentukan kualitas pemerintahan demokrasi yang dihasilkan oleh Pemilu-pemilu yang bebas, jujur, sportif, dan demokratis.

Dalam konteks negeri kita, kehadiran Parpol, Pemilu, dan parlemen kini tidak lagi sekedar “aksesori” sebagaimana terjadi selama sekitar 30 tahun rezim otoriter Orde Baru. Sejak reformasi bergulir, yang akhirnya memaksa Presiden Soeharto mundur dari kekuasaannya pada Mei 1998, serta dimulainya Pemilu relatif bebas dan demokratis pada 1999, Parpol bahkan menjadi agen utama sistem demokrasi, menggantikan peran militer dan birokrasi sipil pada era Orde Baru.

Peran strategis serupa diemban oleh DPR dan DPRD yang tidak lagi sekedar sebagai lembaga “stempel” bagi eksekutif seperti berlaku pada masa Soeharto. Parlemen pada era Orde Baru bahkan sering dijuluki 5-D, karena para legislator hanya datang, duduk, dengar, diam, dan

akhirnya memperoleh duit (uang).Sebaliknya dalam era Reformasi dewasa ini DPR dan DPRD yang seluruh anggotanya dipilih melalui Pemilu bahkan bisa menentukan hitam-putihnya pemerintahan, di tingkat nasional dan daerah.

Kondisi demikian, peran Parpol dan parlemen ini sering memperoleh kritik publik karena kecenderungan para politikus “memperdagangkan” kekuasaan mereka secara transaksional untuk kepentingan pribadi dan kelompok.

B. Pembentukan Partai Politik

Ketentuan mengenai pembentukan partai politik diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagai berikut:

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
 - a. Asas dan ciri Partai Politik
 - b. Visi dan misi Partai Politik
 - c. Nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik
 - d. Tujuan dan fungsi Partai Politik
 - e. Organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
 - f. Kepengurusan Partai Politik;
 - g. Peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - h. Pendidikan politik; dan
 - i. Keuangan Partai Politik
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

C. Politik Indonesia Era Reformasi

Sejak gerakan reformasi bergulir 1997-1998 dan berhasil “memaksa” Presiden Soeharto lengser atau mundur dari kekuasaannya selama lebih dari 30 tahun, sistem Politik Indonesia berubah dratis. Selama lebih dari tiga dekade rezim Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto, bangsa Indonesia dikenal sebagai salah satu negara yang

menganut sistem politik otoriter.

Meskipun pemerintahan Soeharto sendiri menamakan sistem politik yang dipertahankannya selama tiga dekade sebagai “Demokrasi Pancasila”, dalam realitasnya yang berlangsung adalah sistem otoriter yang berselubung “demokrasi”.

Sejumlah elemen otoritarianisme rezim Orde Baru di antaranya adalah, Pertama, kepemimpinan presiden yang berlangsung selama 7 (tujuh) periode sejak 1966, atau tepatnya secara formal sebagai pejabat Presiden pada 1967. Meskipun UUD 1945 sebelum amandemen secara substansial membatasi kekuasaan presiden hingga dua periode, rezim Orde Baru melakukan penafsiran subyektif atas anak kalimat dalam Pasal 7 konstitusi yang berbunyi “dan sesudahnya dapat dipilih kembali”, sehingga Soeharto dipilih kembali secara berturut-turut oleh MPR hingga tujuh kali masa jabatan. Kekuasaan Soeharto hingga tujuh periode ini bahkan jauh melampaui kekuasaan Soekarno, yang meskipun diangkat oleh MPRS sebagai “Presiden siumur hidup”, dan karena itu dianggap sebagai penyelewengan terhadap UUD 1945, hanya memerintah secara efektif selama enam tahun (1959-1965).

Kedua, pembatasan kebebasan berserikat yang ditandai dengan pembatasan partai politik peserta Pemilu. Akibatnya sejak Pemilu 1977, hanya tiga Parpol yang diperkenankan mengikuti Pemilu, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai hasil fusi partai-partai Islam, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai penggabungan partai-partai nasionalis dan kristiani, dan Golongan Karya (Golkar) selaku “partai pemerintah”. Pembatasan kebebasan berserikat juga tampak dari dibatasinya pembentukan organisasi-organisasi masyarakat dan profesi di luar yang diakui oleh rezim Orde Baru. Maka tidak mengherankan jika hanya ada satu organisasi masyarakat dan profesi yang keberadaannya diakui pemerintah: mulai dari Wartawan (PWI), buruh (FBSI kemudian SPSI), pemuda (KNPI), pengusaha (KADIN), pegawai negeri (KORPRI), ulama (MUI), petani (HKTI), nelayan (HNSI), guru (PGRI), dan seterusnya.

Ketiga, pembatasan kebebasan pers yang ditandai dengan ancaman pembredelan bagi media cetak yang dianggap berseberangan sikap dengan pemerintah seperti pernah dialami oleh hampir semua surat kabar dan majalah berita yang terbit pada era Orde Baru. Selain itu, melalui mekanisme SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) yang memungkinkan pemerintah mencabut Izin terbit media cetak. Masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk memperoleh informasi alternatif di luar “berita resmi” yang telah melewati tahap sensor, baik oleh Departemen Penerangan maupun oleh media itu sendiri.

Keempat, berlangsungnya pemilu-pemilu yang tidak demokratis dan bahkan manipulatif. Meskipun rezim Orde Baru menyelenggarakan pemilu secara berkala lima tahun sekali, melalui berbagai cara intimidasi dan represi, rezim Soeharto mempertahankan kekuasaan dengan memenangkan Golkar dalam setiap Pemilu. Untuk mendukung hal ini, lembaga-lembaga penyelenggaraan Pemilu didominasi oleh unsur pemerintah dan Golkar. Di samping itu, pegawai negeri diharuskan memilih Golkar dengan cara menempatkan tempat pemungutan suara (TPS) di kantor-kantor pemerintah.

Kelima, sebagian anggota DPR dan DPRD diangkat dari unsur ABRI (TNI dan Polri), serta sebagian besar MPR diangkat oleh Presiden. Pengangkatan anggota parlemen dari unsur non partai sebagai bagian dari “golongan fungsional” sudah dimulai oleh Soekarno dalam praktik Demokrasi Terpimpin setelah sang Proklamator Republik ini kecewa dengan partai-partai politik dalam era “kabinet jatuh bangun” Demokrasi Parlementer 1950-an. Di luar mereka yang diangkat oleh pemerintah, para anggota parlemen yang dipilih pun telah melalui mekanisme “litsus” (penelitian khusus) oleh aparat keamanan pada tingkatnya masing-masing, sehingga mereka yang dinilai memiliki sikap dan pandangan politik yang berbeda dengan rezim sudah tersingkir sejak awal. Dengan mekanisme “litsus”, rezim Orde Baru menyeleksi sekaligus memastikan agar para anggota parlemen terpilih hanya terdiri atas para loyalis Orde Baru.

Keenam, instroduksi dan pelembagaan Golongan Karya (Golkar) sebagai “partai pemerintah” yang bertugas memenangkan pemilu-pemilu manipulatif Orde Baru. Golkar sendiri lahir pada era Demokrasi Terpimpin sebagai sebuah “sekretariat bersama” yang diciptakan oleh sayap-sayap TDI AD. Tujuannya, menghimpun kekuatan-kekuatan nonpartai yang antikomunis dalam rangka mengimbangi ormas-ormas onderbouw yang dibentuk oleh PKI.

Ketujuh, melalui konsep “Dwifungsi”, ABRI secara resmi diakui sebagai bagian dari kekuatan sosial politik yang tidak hanya berhak menjadi anggota parlemen melalui pengangkatan, melainkan juga berhak menduduki posisi eksekutif, baik sebagai Menteri dan pejabat eselon I di Kementerian, maupun sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tidak mengherankan jika pemilihan-pemilihan kepala daerah oleh DPRD selama rezim Orde Baru hanyalah formalitas belaka karena pemerintah telah “merestui” orang tertentu dengan pangkat tertentu untuk menduduki berbagai posisi, entah sebagai Gubernur, Bupati, maupun Walikota.

Dapat dikatakan bahwa ciri-ciri sistem politik otoriter seperti

berlangsung selama Orde Baru, kini hampir tidak ada lagi. Sejak Pemilu 1999 yang kemudian dilanjutkan dengan empat tahap amandemen terhadap UUD 1945, Indonesia memasuki era baru yang secara publik sering disebut sebagai “Era Reformasi”. Dalam Era Reformasi yang ditandai dengan keterbukaan dan demokratisasi, telah terbentuk sistem politik baru yang secara struktural berbeda dengan sistem politik otoriter Orde Baru.

Sistem politik baru yang lebih terbuka dan demokratis di Indonesia pada era Reformasi dewasa ini memiliki ciri-ciri yang berlawanan dengan ciri-ciri sistem otoriter Orde Baru. Pertama, pembatasan kekuasaan dan masa jabatan Presiden selama maksimal dua periode masa jabatan atau dua kali lima tahun. Kedua, adanya jaminan konstitusi dan perundang-undangan bagi hak-hak politik, kebebasan sipil, hak-hak asasi manusia yang melekat pada setiap warga negara. Ketiga, jaminan bagi kemerdekaan dan kebebasan pers. Keempat, berlangsungnya pemilu yang bebas, fair, dan demokratis yang diselenggarakan oleh komisi pemilu yang independen. Kelima, semua anggota parlemen, baik nasional (DPR dan DPD) maupun daerah (DPRD) provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dipilih melalui pemilihan umum. Keenam, adanya jaminan kebebasan berserikat memungkinkan setiap warga negara membentuk partai-partai politik untuk ikut serta dalam pemilu, sehingga terbentuk lebih dari 100 parpol menjelang Pemilu 1999. Ketujuh, militer mundur dari politik, sehingga semua jabatan politik formal di legislatif dan eksekutif kini hanya bisa diisi oleh politik sipil.

D. Sistem Pemerintahan Presidensial

Setiap sistem politik demokratis pada dasarnya memiliki empat elemen pokok, yakni sistem pemerintahan, sistem perwakilan, sistem pemilihan umum, dan sistem kepartaian. Keempat elemen pokok sistem politik tersebut seharusnya koheren, konsisten, dan saling terkait satu sama lain agar terbentuk sistem politik yang tidak hanya demokratis, melainkan juga efektif dan sinergi dalam melaksanakan program-program dan kebijakan pemerintahan. Sesuai amanat konstitusi hasil amandemen, sistem pemerintahan yang kini berlaku di Indonesia adalah sistem demokrasi presidensial.

Konstitusi sendiri tidak secara eksplisit menyebut istilah sistem demokrasi presidensial dalam keseluruhan batang tubuh UUD 1945 Negara Republik Indonesia, penyebutan resmi konstitusi bangsa Indonesia hasil amandemen.

Namun, obsesi memperkuat dan menjadikan sistem demokrasi

presidensial sebagai pilihan bangsa Indonesia adalah salah satu dari empat kesepakatan politik di MPR, selain tiga kesepakatan lain, yakni (1) mempertahankan keberadaan Pembukaan UUD 1945; (2) memasukkan Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal; dan (3) kesepakatan tentang cara perubahan konstitusi yang bersifat addendum.

Di luar adanya kesepakatan politik di tingkat MPR, secara substansial, hampir semua prinsip pokok sistem presidensial memang telah dianut oleh konstitusi bangsa Indonesia hasil terlepas dari soal bahwa konstitusi hasil amendemen tidak koheren satu sama lain sehingga cenderung tambal sulam. Akan tetapi, berbeda misalnya dengan Demokrasi Presidensial sebagaimana dianut oleh Amerika Serikat yang berbasis sistem dua partai.

Demokrasi Presidensial Indonesia setelah amendemen konstitusi berbasis sistem multi partai. Seperti diketahui, sistem presidensial berbasis multi partai juga dipraktikkan di sebagian besar negara Amerika Serikat, serta juga Filipina dan Korea Selatan di Asia.

Meskipun UUD 1945 yang asli (sebelum amendemen) dipandang menganut pula beberapa prinsip sistem presidensial, oleh sebagian ahli tidak dipandang sebagai presidensial yang “murni”, melainkan lebih. Sebagai kuasa-presidensial karena distorsi posisi Presiden sebagai “mandataris” MPR. Dalam upaya “pemurnian” tersebut, cukup banyak perubahan mendasar yang dilakukan oleh MPR selaku lembaga yang memiliki otoritas untuk itu dalam memperkuat sistem presidensial. Perubahan-perubahan yang dihasilkan melalui amendemen konstitusi pada 1999-2002 dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Perbandingan UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amendemen

No.	Unsur	UUD Sebelum Amendemen	UUD Sesudah Amendemen
1.	<i>Locus</i> Kedaulatan Negara	Berada di tangan rakyat, dilakukan oleh MPR	Berada di tangan rakyat, dilakukan menurut UUD
2.	Masa Jabatan Presiden bersifat Tetap	Lima tahun dan dapat dipilih kembali (tanpa kejelasan berapa kali)	Lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan
3.	Pemilihan Presiden dan Wapres	Dilakukan oleh MPR	Dipilih secara langsung oleh rakyat
4.	Kedudukan Menteri	Pembantu Presiden, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden	Tetap

5.	Kekuasaan Pembentukan UU	Berada di tangan Presiden atas persetujuan DPR	Berada di tangan DPR atas persetujuan Presiden
6.	Kekuasaan Kehakiman	Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA menurut UU	Kekuasaan kehakiman bersifat merdeka, dilakukan oleh MA dan MK
7.	Kekuasaan MPR	Memilih Presiden dan Wapres, menetapkan GBHN, menetapkan UUD	Kecuali menetapkan UUD, kekuasaan MPR yang lain dihapus
8.	Hubungan Presiden - DPR	Presiden tidak dapat membubarkan DPR, begitupula sebaliknya	Tetap
9.	Fungsi Pengawasan DPR	Tidak diatur	DPR memiliki hak interplasi, angket dan pernyataan pendapat
10.	Pemakzulan (impeachment) Presiden	DPR bisa mengusulkan pemakzulan Presiden kepada MPR atas dasar pertimbangan politik	DPR bisa mengusulkan pemakzulan Presiden kepada MPR tetapi hanya atas dasar pertimbangan hukum dari MK
11.	Pembatasan Kekuasaan Presiden	Pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain tanpa konfirmasi DPR Otoritas Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi tanpa konfirmasi DPR Otoritas Presiden dalam pemberian grasi dan rehabilitasi tanpa konfirmasi MA Pengaturan BPK ditetapkan UU	Pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain melalui pertimbangan DPR Pemberian amnesti dan abolisi melalui pertimbangan DPR Pemberian grasi dan rehabilitasi melalui pertimbangan MA Pemilihan anggota BPK melalui pertimbangan DPD.

Tabel di atas memperlihatkan bahwa konstitusi hasil amandemen tidak hanya semakin memperkuat sistem pemerintahan presidensial, melainkan juga mempertajam pemisahan kekuasaan di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan yang utama, yakni lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Dalam kaitan penguatan presidensialisme, paling kurang ada lima langkah yang dilakukan MPR dalam amandemen konstitusi, yaitu:

- (1) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat;
- (2) Pembatasan masa jabatan Presiden selama maksimal dua periode atau dua kali lima tahun;
- (3) Pengalihan locus fungsi dan otoritas legislasi dari Presiden ke DPR meskipun dibahas bersama dan harus mendapat persetujuan

Presiden;

- (4) Perubahan mekanisme pemakzulan terhadap Presiden menjadi lebih sulit dan melibatkan Mahkamah Konstitusi – lembaga baru pengawal konstitusi selain MPR dan DPR; serta
- (5) Perubahan kedudukan MPR yang sebelumnya adalah “lembaga tertinggi negara” sekaligus pengejawantah kedaulatan rakyat menjadi lembaga negara biasa yang tidak memiliki peran strategis lagi kecuali kewenangan perubahan konstitusi.

Sementara itu, untuk mempertajam pemisahan kekuasaan sekaligus mengintroduksi mekanisme checks and balances antara lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, MPR melalui perubahan pertama menetapkan bahwa pemberian grasi dan rehabilitasi harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (pasal 14 ayat (1)).

Begitu pula kewenangan Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi harus melalui konfirmasi DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945). Lebih jauh lagi, Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman bersifat independen “kekuasaan yang merdeka” yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (pasal 24).

Dalam kaitan ini, ada sembilan prinsip pokok yang perlu dipenuhi oleh suatu sistem pemerintahan agar bisa dikategorikan sebagai sistem presidensial yang sekaligus membedakannya dengan sistem parlementer seperti yang terlihat dalam tabel berikut:

Perbandingan Prinsip-Prinsip Pokok Sistem Presidensial dan Sistem Parlementer

No.	Prinsip-Prinsip Sistem Presidensial	Prinsip-Prinsip Sistem Parlementer
1.	Terdapat Pemisahan Kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif	Eksekutif dan legislatif tidak terpisah
2.	Presiden adalah eksekutif tunggal kekuasaannya tidak terbagi	Eksekutif terpisah antara kepala pemerintahan dan kepala negara
3.	Kepala Pemerintahan adalah sekaligus Kepala Negara	Kepala Pemerintahan diangkat oleh Kepala Negara
4.	Presiden mengangkat para Menteri sebagai pembantu bertanggungjawab kepadanya	Kepala Pemerintahan mengangkat para menteri sebagai suatu kesatuan institusi yang bersifat kolektif
5.	Anggota Parlemen tidak boleh merangkap jabatan Menteri, begitu pula sebaliknya	Menteri bisa merangkap sebagai anggota Parlemen

6.	Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen dan tidak dapat membubarkannya	Pemerintah bertanggungjawab kepada Parlemen
7.	Berlaku prinsip supremasi konstitusi	Berlaku prinsip supremasi Parlemen
8.	Presiden bertanggungjawab kepada rakyat	Sebagai konsekuensi supremasi parlemen maka kedudukan parlemen lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lainnya
9.	Sebagai konsekuensi pemisahan kekuasaan maka kekuasaan negara tersebar ke cabang pemerintahan lainnya	Kekuasaan negara terpusat pada parlemen

E. Presidensial Berbasis Multipartai

Di samping kelebihan-kelebihannya, sistem pemerintahan presidensial memiliki kekurangan atau kelemahan yang secara institusi melekat pada dirinya. Permasalahan sistem demokrasi presidensial bertambah lagi jika pada saat yang sama berlaku sistem multipartai seperti dianut Indonesia pasca-Soeharto.

Sejumlah problematik itu antara lain adalah “pertama, pemilihan Presiden kemungkinan besar menghasilkan “Presiden minoritas”, yakni Presiden dengan basis politik minoritas di parlemen, Realitas ini dialami pula oleh bangsa Indonesia, ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Pilpres 2004 hanya berbasis sekitar 10 kursi Partai Demokrat di DPR. Hak yang sama terjadi pada 2009. Meskipun memenangkan Pemilu Legislatif, total kursi Partai Demokrat di DPR Senayan hanya 26,6 persen atau tak mencapai separuh dari keseluruhan kursi DPR. Realitas “Presiden Minoritas” inilah yang menjelaskan mengapa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono harus membentuk koalisi parpol pendukungnya, baik ketika membentuk Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009) maupun Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014).

Kedua, peta kekuatan politik hasil pemilu legislatif di parlemen kemungkinan besar sangat fragmentatif karena tidak ada satu pun partai politik yang meraih kursi mayoritas. Peta politik fragmatif tersebut tampa pada pemilu 1999, 2004, dan 2009 di Indonesia. Konsekuensi logis dari DPR (dan juga DPRD) yang fragmatif adalah berlangsungnya proses pembentukan kebijakan yang bertele-tele di parlemen karena parpol-parpol terperangkap pada politik “dagang sapi” yang bersifat transaksi kepentingan politik jangka pendek.

Ketiga, legitimasi demokratis ganda (dual democratic legitimacy) antara Presiden dan parlemen berpotensi melahirkan gesekan politik

dan bahkan konflik akibat persaingan legitimasi diantara dua institusi. Fenomena penggunaan hak interpelasi oleh DPR periode 2004-2009 serta penggunaan hak angket sejak DPR hasil pemilu 2009 bekerja, memperlihatkan relatif tingginya persaingan legitimasi antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan DPR.

Hampir tidak satupun hak interpelasi dan hak angket DPR pada era SBY yang tindaklanjutnya jelas bagi publik, kecuali sekear sebagai momentum bagi para politikus parpol untuk menunjukkan eksistensi sebagai wakil rakyat yang kritis dan seolah-oleh peduli atas nasib dan masa depan bangsa.

Keempat, konflik presiden-parlemen bisa mengarah pada jalan buntu politik (deadlock) dan menghasilkan demokrasi presidensial yang tidak efektif dan tidak stabil.

F. Sistem Perwakilan “Soft Bicameral”

Selain berbagai perubahan terkait penguatan sistem pemerintahan presidensial, konstitusi hasil amandemen juga mengintroduksi lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada awalnya DPD didesain sebagai semacam lembaga senat dengan kewenangan legislasi, tetapi pada akhirnya yang bertindak adalah lembaga perwakilan yang mewakili wilayah dengan basis provinsi tanpa otoritas legislasi.

Secara konstitusional DPD memang dapat mengusulkan suatu RUU tetapi kewenangan untuk membahas dan memutuskannya tetap berada di DPR yang dilakukan bersama-sama dengan Presiden.

Jadi walaupun para wakil setiap daerah (Provinsi) di DPD yang berjumlah sama (4 orang) dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu legislatif, sehingga memiliki mandat politik dari daerahnya, mereka tidak memiliki hak politik seperti yang dimiliki para anggota DPR.

Konsekuensi logis dari hal ini adalah tidak adanya lembaga kontrol atas DPR yang akhirnya tidak hanya berdampak pada terjadinya penumpukan kekuasaan pada DPR, melainkan juga tidak melembaganya sistem checks and balances sebagaimana seharusnya berlangsung dalam skema sistem presidensial.

G. Pemilu dan Sistem Kepartaian

Realitas peta politik DPR khususnya dan perwakilan umumnya pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari pilihan bangsa Indonesia atas format pemilu, baik dalam pengertian skema penyelenggaraannya maupun pilihan atas sistem-sistem pemilu. Persoalannya, skema

penyelenggaraan pemilu berdampak pada efektivitas pemerintahan hasil pemilu, sementara pilihan atas sistem pemilu tidak berimplikasi pada kualitas wakil rakyat yang dihasilkan pemilu tetapi juga sistem kepartaian yang berlaku.

Sistem pemilu perwakilan berimbang (proportional representative system), misalnya mau tidak mau akan menghasilkan sistem multipartai yang pada gilirannya membentuk struktur DPR dan DPRD yang cenderung fragmentatif serta tanpa parpol mayoritas di parlemen.

Konsekuensi logis berlakunya sistem proporsional adalah munculnya para legislator yang memiliki loyalitas ganda. Yakni loyalitas kepada parpol yang mengusulnya, dan loyalitas kepada konsumen yang memilihnya.

Kenyataan bahwa para anggota DPR dan DPRD sekaligus juga merupakan wakil parpol selain wakil rakyat, menjadi dasar melembaganya mekanisme pergantian antar waktu dalam sistem perwakilan yang dianut bangsa Indonesia. Artinya, pencopotan atas anggota DPR dan DPRD bukan hanya menjadi hak konstituen, melainkan juga merupakan otoritas parpol yang mencalonkannya.

Selain itu, kasus-kasus pencopotan atau pergantian antar waktu yang dialami sebagian wakil rakyat sejauh ini cenderung dilakukan secara subyektif oleh pimpinan parpol. Para wakil yang bersifat kritis ataupun berseberangan sikap dengan pimpinan parpol sering menjadi satu-satunya faktor pencopotan ketimbang kinerja mereka sebagai wakil rakyat.

Skema penyelenggaraan pemilu yang dimulai dengan pemilu legislatif baru kemudian diikuti oleh pemilu Presiden berimplikasi pada terbentuknya format pemilu Presiden yang “didikte” oleh hasil pemilu legislatif.

Hasil pemilu legislatif menjadi dasar bagi parpol-parpol untuk bergabung atau berkoalisi, baik dalam pengusungan pasangan calon Presiden maupun dalam bentuk pemerintahan hasil pemilu jika kelak pasangan calon tersebut menang.

Skema pemilu seperti ini yang kemusian dilembagakan melalui ketentuan pemenuhan prosentasi ambang batas bagi perpol sebagai syarat pengajuan calon Presiden; jelas merupakan anomali dalam upaya memperkuat presidensialisme sebagaimana obsesi besar di balik konstitusi hasil amandemen.

Dampak dari skema penyelenggaraan pemilu seperti ini adalah berlangsungnya praktik presidensial dengan cita rasa sistem parlemen.

H. Struktur Parlemen

Dalam struktur parlemen, selain DPR dan MPR, juga dibentuk DPD. Perubahan dimaksud juga mencakup perubahan dalam keanggotaan MPR. Kewenangan DPR dan MPR mengalami perubahan terkait dengan pembentukan DPD sebagai kamar berdua dalam parlemen RI. Anggota DPR merupakan penghubung antara rakyat dan pemerintah. Hubungan antara rakyat dan legislator membantu dalam memberikan legitimasi dalam tindakan pemerintah. Dalam sistem pemerintahan parlemen, parlemen sering kali hanya sebagai “tukang stempel” terhadap keputusan eksekutif. Penyebabnya karena partai mayoritas dalam parlemen yang menyelenggarakan pemerintahan.

Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan presidensial seperti di Indonesia, peranan anggota DPR sebagai wakil rakyat sangat besar, terutama dalam memberikan legitimasi atas tindakan pemerintah.

Legitimasi dilakukan dengan cara mengartikulasikan aspirasi konstituennya dan mengintegrasikan dalam programnya. Tentunya terkait penyusunan kebijakan nasional dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI Tahun 1945. Pemilu seyogyanya selain dilaksanakan untuk memilih anggota legislatif, baik dari tingkat pusat (Anggota DPR dan DPRD) hingga tingkat daerah (DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota) juga sebagai sarana untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Indonesia mengenal tiga jenis Pemilu, yaitu:

1. Pemilu Anggota Legislatif DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kotamadya, yaitu Pemilu untuk memilih Anggota DPR, DPRD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945.
2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945.
3. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, adalah Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945.

I. Fungsi Parlemen

Fungsi DPR dalam UUD 1945 adalah:

- a. Fungsi Legislasi

b. Fungsi Anggaran

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR merupakan bagian dari fungsi pengawasan, yaitu pengawasan DPR terhadap anggaran Negara.

Fungsi yang dimiliki oleh DPR ini dapat dibandingkan dengan fungsi parlemen di beberapa negara sebagai berikut:

Negara	Fungsi Parlemen
Burundi dan Rwanda	Parlemen adalah garis depan untuk memecahkan konflik yang berkepanjangan
Bangladesh, Gabon, Pakistan, dan Uganda	Parlemen sebagai lembaga atau para anggota secara individual berperan sebagai: agen pembangunan, memobilisator, sumber-sumber, dan pelaksanaan penerapan proyek-proyek pembangunan pada konstituennya. Dana bagi anggota parlemen untuk melaksanakan hal tersebut merupakan bagian dari alokasi anggaran nasional
Beberapa Negara di Asia dan Afrika	Anggota Parlemen berperan sebagai agen jaminan sosial yang membantu konstituen dengan sekolah dan kesehatan gratis

Fungsi legislasi, saat ini di berbagai negara lebih merupakan hal yang formal. Hal ini karena sebagian besar Usul Ranangan Undang-Undang (RUU) berasal dari pemerintah.

Berbeda dengan itu fungsi supremasi dan fungsi pengawasan merupakan fungsi yang pelaksanaannya makin berkembang. Aspirasi konstituen harus diperhatikan karena mekanisme hubungan antara anggota DPR dan konstituen sederhana. Anggota DPR memerlukan dukungan suara konstituen. Karenanya kepentingan konstituen harus diperhatikan.

J. Penyaluran Aspirasi Konstituen

Pentingnya memperhatikan aspirasi konstituen terutama sebelum mengambil keputusan mengenai program dan kebijakan anggota DPR dalam lembaga perwakilan rakyat. Dalam era multipartai maka partai yang responsif terhadap aspirasi rakyat yang akan mendapatkan dukungan suara dalam pemilu. Partai politik sangat membutuhkan konstituen.

Dengan menguatnya peranan DPR setelah perubahan UUD 1945, maka anggota DPR dan DPR sebagai lembaga yang mewakili rakyat

dituntut untuk semakin berperan. Peran ini terutama dalam memperjuangkan aspirasi konstituennya dalam berbagai kebijakan nasional dan penyelenggaraan pemerintahan. Terlebih lagi berdasarkan hasil pemilihan umum 2009 terjadi perubahan konstelasi politik. Ekspektasi besar konstituen terhadap anggota DPR tentu akan menjadi harapan kosong jika anggota DPR tidak memahami fungsinya dan melaksanakan fungsinya sebagai wakil rakyat dengan sebaik-baiknya.

2

Sistem Pengisian Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan

Galang Asmara
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Mataram

A. Pendahuluan

Salah satu hal yang sangat fundamental dalam Hukum Tata Negara Republik Indonesia yang perlu diketahui oleh segenap bangsa Indonesia adalah tentang sistem pengisian Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia, (selanjutnya disebut Lembaga Kepresidenan)¹ berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (selanjutnya disingkat UUD 1945). Hal tersebut disebabkan karena sistem pengisian Lembaga Kepresidenan RI menurut UUD 1945 sebelum perubahan berbeda dengan setelah perubahan. Kalau sebelum UUD 1945 diubah, sistem pengisian Lembaga Kepresidenan RI sangat sederhana yakni hanya melalui pemilihan oleh MPR. Namun setelah UUD 1945 sistem tersebut diganti dengan sistem yang baru yang dianggap sesuai dengan kesadaran berbangsa dan bernegara.

Dalam percakapan sehari-hari di kalangan pelajar, mahasiswa maupun masyarakat umum, apabila ditanya tentang apa perbedaan sistem pengisian Lembaga Kepresidenan antara sebelum dan sesudah UUD 1945?. Seringkali terdengar jawaban yang sangat sederhana, yakni: kalau sebelum UUD 1945 diubah, pengisian Lembaga Kepresidenan itu dilakukan dengan pemilihan oleh MPR, sedangkan

¹ Yang dimaksud dengan Lembaga Kepresidenan RI di sini adalah Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

kalau sesudah UUD 1945 diubah dilakukan dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Jawaban yang benar tentu tidaklah sesederhana itu, karena pengisian Lembaga Kepresidenan setelah UUD 1945 tidak hanya melalui pemilihan langsung oleh rakyat akan tetapi ada banyak cara yang lain.

Bagaimanakah sistem pengisian Lembaga Kepresidenan RI setelah perubahan UUD 1945 tersebut itulah yang akan penulis bahas di dalam artikel ini. Artikel ini saya dedikasikan untuk menghormati Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara ternama Indonesia yang saya banggakan Prof Dr Solly Lubis, S.H.yang berulang tahun ke 90 dengan iringan do'a semoga beliau tetap sehat walafiat dan dipanjangkan terus umurnya.

B. Sistem Pengisian Lembaga Kepresidenan Menurut UUD 1945 Sebelum perubahan

Sebelum saya mengungkapkan bagaimana sistem pengisian Lembaga Kepresidenan RI menurut UUD1945 setelah perubahan, terlebih dahulu saya ungkapkan bagaimana sistem pengisian Lembaga Kepresidenan RI meneurut UUD 1945 sebelum perubahan dengan maksud sebagai perbandingan sehingga dapat difahami letak perbedaan sistem pengisian Lembaga Kepresidenan antara sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945.

Pengaturan tentang sistem pengisian Lembaga Keprsidenan sebelum UUD 1945 diubah atau diamndemen dapat dilihat pada beberapa Pasal UUD 1945, yakni:

- **Pasal 6 ayat (2)** yang menyatakan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”
- **Pasal 8** yang menyatakan: “Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya”.
- **Pasal III Aturan Peralihan**, yang menyatakan: “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”.

Dari beberapa ketentuan tersebut dapat diketahui, bahwa ada 3 cara pengisian Lembaga Kepresidenan menurut UUD 1945 sebelum amandeman, yakni:

1. Melalui pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Melalui penggantian oleh Wakil Presiden;
3. Pemilihan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Cara yang pertama, yakni pemilihan oleh MPR merupakan cara yang

dilakukan dalam keadaan normal, sedangkan cara yang kedua dapat terjadi hanya dalam keadaan Presiden berhalangan tetap karena mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Hal ini pernah terjadi ketika Habibie menggantikan Soeharto karena Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden padahal beliau baru menjabat 3 bulan lamanya dan semestinya masih ada sisa masa jabatan selama 4 tahun lebih. Oleh karena itu sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 Wakil Presiden otomatis menggantikan Presiden sampai habis masa jabatannya.

Wakil Presiden yang waktu itu dijabat oleh B.J. Habibie kemudian dilantik oleh MPR menjadi Presiden setelah Presiden Soeharto menyatakan berhenti pada tanggal 21 Mei 1998. Habibie mestinya dapat meneruskan jabatan Presiden sampai berakhirnya masa jabatan presiden waktu itu, yakni Tahun 2003, akan tetapi Habibie hanya menjabat 1 tahun karena para anggota MPR yang baru yang dipilih melalui pemilu tahun 1999 menolak pertanggungjawaban Presiden BJ Habibie setelah diberi kesempatan untuk menggunakan hak jawab kepada MPR. Akhirnya Pada tanggal 19 Oktober 1999 Bacharuddin Yusuf Habibie mengakhiri tugasnya. Kedudukannya sebagai Presiden digantikan oleh KH Abdurrahman Wahid yang terpilih dalam sidang Umum MPR tahun 1999 dengan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri.

Cara pengisian lembaga kepresidenan dengan cara kedua kembali terjadi pada saat Megawati Soekarno Putri menjadi Wakil Presiden dan Gusdur menjadi Presiden. Gusdur yang seharusnya menjabat tahun 1999 – 2004 terpaksa harus berhenti menjadi Presiden karena pidato pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR dalam sidang Istimewa (SI) MPR RI pada 23 Juli 2001, sehingga sesuai Pasal 8 UUD 1945 Gusdur digantikan oleh Wakil Presiden waktu itu yakni Megawati. Tidak lama berselang setelah Megawati dilantik sebagai Presiden, MPR menyelenggarakan sidang umum untuk memilih wakil Presiden yang akan mendampingi Megawati untuk periode 2001-2004. Dalam pemilihan tersebut Hamzah Haz terpilih menjadi Wakil Presiden mengalahkan Susilo Bambang Yudhoyono. Hamzah Haz dilantik menjadi Wakil Presiden pada tanggal 26 Juli 2001.

Sementara cara yang ketiga bersifat *einmalig* yakni hanya terjadi pada Presiden Pertama, Ir Soekarno. Ir Soekarno dipilih secara aklamasi oleh anggota PPKI sebagai Presiden Pertama Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah beliau membacakan Proklamasi Kemerdekaan.

Dalam praktik ketatanegaraan sebelum UUD1945 diamanatkan

cara pengisian Lembaga Kepresidenan tidak semata-mata terjadi seperti sistem pengisian Lembaga Kepresidenan menurut UUD 1945, melainkan bertambah dengan 4(empat) cara yakni dengan:

- a. mandat darurat;
- b. penunjukan;
- c. pengangkatan; dan
- d. penyerahan kekuasaan.

Mandat darurat terjadi ketika pemerintahan, termasuk di dalamnya Lembaga Kepresidenan lumpuh dan tidak dapat menjalankan tugasnya saat Agresi Militer Belanda II. Saat itu ibukota negara berada di Yogyakarta dan kantor Lembaga Kepresidenan berkedudukan di Yogyakarta. Saat itu Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh Hatta ditawan Belanda, dan Ibu Kota Negara (Yogyakarta) jatuh ke tangan Belanda. Pada saat sebelum kejatuhan Yogyakarta dibentuklah suatu Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) yang didirikan di pedalaman Sumatra (22 Desember 1948 – 13 Juli 1949).

Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh Hatta sebelum tertangkap memberikan mandat kepada Menteri Kemakmuran, Syafruddin Prawiranegara yang berada di Sumatera untuk membentuk pemerintahan darurat. Lembaga kepresidenan pada saat itu disebut Ketua Pemerintahan Darurat yang dijabat oleh Syafrudin Prawiranegara. Ketua Pemerintahan Darurat menerima tongkat estafet pemerintahan dan kepemimpinan nasional atas dasar mandat darurat yang diberikan oleh Presiden Soekarno pada saat pemerintahan di ibu kota Yogyakarta tertawan musuh. Lembaga kepresidenan dalam Pemerintahan Darurat Republik Indonesia yang disebut Ketua Pemerintahan Darurat berakhir setelah Syafruddin Prawiranegara sebagai pemangku secara resmi menyerahkan kembali mandat kepada Wakil Presiden Mohammad Hatta yang pulang dari tawanan musuh pada tanggal 13 Juli 1949.

Pengisian Lembaga Kepresidenan melalui penunjukan terjadi pada saat terbentuknya Negara Federasi Republik Indonesia Serikat 1949-1950. Sebagaimana dimaklumi, bahwa pada periode 27 Desember 1949 – 15 Agustus 1950, Negara Republik Indonesia bergabung dalam negara federasi Republik Indonesia Serikat dengan kedudukan sebagai negara bagian. Negara federasi Republik Indonesia Serikat (RIS) dibentuk sebagai wujud kesepakatan antara Indonesia, Belanda, dan Bijeenkomsst voor Federal Overleg (BFO) pada Konferensi Meja Bundar (KMB) di Denhag Belanda. Republik Indonesia Serikat (RIS) terdiri dari 7 negara bagian dan 9 daerah otonom. 7 negara bagian itu adalah Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara

Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatra Timur, dan Negara Sumatra Selatan. Sementara yang termasuk ke dalam 9 daerah otonom adalah Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Kalimantan Tenggara, Kalimantan Timur, Bangka, Belitung, dan Riau.² Hal ini mengakibatkan berlakunya 2 konstitusi secara bersamaan di wilayah negara bagian RI, yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUD 1945. Konstitusi RIS berlaku untuk negara federal termasuk di Negara Republik Indonesia yang waktu itu hanya menjadi sebuah negara bagian, sedangkan UUD 1945 berlaku hanya untuk negara bagian Republik Indonesia yang ibu kotanya di Yogyakarta. Pada tanggal 17 Agustus 1949 Ir. Soekarno dilantik menjadi Presiden RIS di Bangsal Siti Hinggil Keraton Yogyakarta dan Drs. Moh. Hatta diangkat sebagai Perdana Menteri. Kemudian, tanggal 27 Desember 1949, Mr. Assaat dilantik sebagai pemangku jabatan Presiden RI. Hal ini dilakukan untuk menjaga kelangsungan negara apabila RIS bubar sewaktu-waktu sehingga RI tetap memiliki kepala negara.

Pengisian Lembaga Kepresidenan melalui penyerahan kekuasaan terjadi pada saat terbentuknya NKRI kembali. Lembaga Kepresidenan dalam periode KRIS hanya berumur sangat pendek. RI dan RIS mencapai kesepakatan pada 19 Mei 1950 untuk kembali ke bentuk negara kesatuan. Pada 15 Agustus 1950, di hadapan sidang DPR dan Senat, diproklamasikan berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia menggantikan negara Federasi Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS diubah menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (yang selanjutnya dikenal sebagai UUDS 1950) berdasarkan UU RIS No. 7 Tahun 1950. Pada hari itu juga, Pemangku Jabatan Presiden RI, Assaat, menyerahkan secara resmi kekuasaan pemerintahan RI kepada Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia, penyerahan kekuasaan ini diikuti pula oleh kepala-kepala pemerintahan di negara bagian lainnya yang sempat terbentuk.

Pengisian Lembaga Kepresidenan melalui Pengangkatan terjadi tahun 1967 ketika Soeharto diangkat sebagai Presiden untuk pertama

² Republik Indonesia Serikat, (bahasa Belanda: *Verenigde Staten van Indonesië* bahasa Inggris: *Republic of the United States of Indonesia*) disingkat RIS, adalah suatu negara federasi yang berdiri pada tanggal 27 Desember 1949 sebagai hasil kesepakatan tiga pihak dalam Konferensi Meja Bundar: Republik Indonesia, *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO), dan Belanda. Kesepakatan ini disaksikan juga oleh *United Nations Commission for Indonesia* (UNCI) sebagai perwakilan PBB.

kalinya. Sebagaimana diketahui bahwa pada tanggal 11 Maret 1966 Presiden Soekarno, Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS pada tanggal 11 Maret 1966 telah mengeluarkan perintah kepada Letnan Jenderal Soeharto, Menteri/Panglima Angkatan Darat, untuk mengatasi ancaman bahaya terhadap keselamatan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi, kewibawaan pimpinan Revolusi serta terhadap keutuhan Bangsa dan Negara. Perintah itu kemudian dikenal dengan Supersemar (Surat Perintah 11 Maret). Surat Perintah 11 Maret 1966 tersebut kemudian diperkuat dengan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tanggal 21 Juni 1966.

Dalam perjalanan politik dan sejarah ketatanegaraan, Presiden Soekarno sebagai Mandataris MPRS diminta oleh MPRS untuk menyampaikan penjelasan tentang peristiwa 30 September, dan terjadinya kemerosotan ekonomi. tahun 1966. Atas permintaan tersebut, Presiden Soekarno menyampaikan pidato di depan sidang umum MPRS ke-IV tanggal 22 Juni 1966. Pidato tersebut kemudian dikenal dengan nama Pidato NAWAKSARA yang diberi nama oleh Presiden Soekarno Sendiri. Atas pidato Nawakara tersebut, MPRS meminta agar Presiden melengkapinya. Permintaan tersebut disampaikan melalui keputusan Nomor 5/MPRS/1966 tertanggal 5 Juli 1966. Soekarno kemudian membalasnya dengan Pelengkap Nawaksara yang disampaikan tertulis pada tanggal 10 Januari 1967. Atas pelengkap Nawaksara tersebut Pimpinan MPRS, pada tanggal 16 Februari 1967, mengeluarkan Keputusan No. 13/B/1967 tentang Tanggapan Terhadap Pelengkapan Pidato Nawaksara, yang isinya: MENOLAK PELENGKAPAN PIDATO NAWAKSARA. Alasan penolakan Nawaksara dan Pelengkap Nawaksara oleh MPRS pada waktu itu adalah karena tidak memenuhi harapan anggota-anggota MPRS dan bangsa pada umumnya. MPRS menilai di dalam dua pertanggung jawaban tersebut tidak dijelaskan terperinci kebijaksanaan Presiden mengenai pemberontakan kontra-revolusi G30S/PKI, kemunduran ekonomi, dan kemerosotan akhlak.

Sebagai tindak lanjut terhadap penolakan pidato dan pelengkap Nawaksara tersebut, Presiden/Mandataris MPRS/Panglima Tertinggi ABRI Soekarno tanggal 22 Februari 1967 mengumumkan kepada publik, bahwa terhitung mulai 20 Februari 1967, menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Pengemban Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 Jenderal Soeharto sesuai dengan jiwa Ketetapan MPRS Nomor XV/MPRS/1966.³ Tidak lama kemudian MPRS dalam sidang Istimewa pada awal Maret 1967 kemudian mengeluarkan ketetapan

penting, yakni TAP MPR No. XXXIII/MPRS/1967 tanggal 12 Maret 1967, yang berisi mencabut kekuasaan Soekarno, dan sekaligus mengangkat Pengemban Surat Perintah Sebelas Maret, Jendral Soeharto sebagai Pejabat Presiden sesuai TAP MPRS No. XV/MPRS/1966 hingga Pemilihan umum dilaksanakan. Atas Ketetapan MPRS tersebut, maka pengisian Lembaga Kepresidenan dilakukan oleh MPRS melalui pengangkatan yang di dahului dengan penyerahan kekuasaan oleh Presiden sebelumnya. Dengan kata lain pengisian Lembaga Kepresidenan tidak dilakukan melalui pemilihan oleh MPR seperti yang dimaksudkan oleh UUD 1945 tetapi melalui pengangkatan Pengemban Supersemar menjadi Pejabat Presiden melalui TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 Jis TAP MPRS No. XV/MPRS/1966. Perlu diketahui bahwa istilah yang digunakan oleh TAP MPRS No.XV/MPRS/1966 adalah Pejabat Presiden. Pejabat Presiden kemudian dilantik oleh MPRS menjadi Presiden RI ke-2 pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Semesta V itu tanggal 27 Maret 1968.

Pada masa kekuasaan Presiden Soeharto selanjutnya, Pemilihan Presiden selalu dilakukan sesuai dengan ketentuan UUD 1945 yakni

³ Selengkapnya, berikut isi lengkap surat penyerahan kekuasaan dari Soekarno kepada Soeharto: “Kami Presiden Republik Indonesia/Mandataris MPR-S/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, setelah menyadari bahwa konflik politik yang terjadi dewasa ini perlu segera diakhiri demi keselamatan rakyat, bangsa, dan negara, maka dengan ini mengumumkan:

1. Kami Presiden Republik Indonesia/Mandataris MPR-S/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia terhitung mulai hari ini menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Pengemban Ketetapan MPRS no IX/MPRS/1966 Jenderal TNI Soeharto sesuai dengan jika Ketetapan MPRS no XV/MPRS/1966 dengan tidak mengurangi maksud dan jiwa UUD 45.
2. Pengemban Ketetapan MPRS no IX/MPRS/1966 melaporkan pelaksanaan penyerahan tersebut kepada setiap waktu dirasa perlu.
3. Menyerukan kepada rakyat Indonesia, para pemimpin masyarakat segebab aparat pemerintah dan seluruh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia untuk terus meningkatkan persatuan dan menjaga dan menegakkan revolusi dan membantu sepenuhnya pelaksanaan tugas Pengemban Ketetapan MPRS no XI/MPRS/1966 seperti tersebut di atas.
4. Menyampaikan dengan penuh tanggung jawab pengumuman ini kepada seluruh rakyat Indonesia dan MPRS. Semoga Tuhan Yang Maha Esa melindungi rakyat Indonesia dalam melaksanakan cita-citanya mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Jakarta, 20 Februari 1967
Presiden/Mandataris MPRS/Pangti ABRI

Soekarno

pemilihan oleh MPR, berturut Tahun 1973, 1978, 1983,1988, 1993, 1998. Presiden Soeharto sendiri menjabat sebagai Presiden dalam periode yang sangat panjang lebih kurang 30 tahun sejak penyerahan kekuasaan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 20 Maret 1967 sampai dengan pelengserannya pada tanggal 21Mei 1998.

C. Sistem Pengisian Lembaga Kepresidenan Menurut UUD 1945 setelah Perubahan

Sistem Pengisian Jabatan Presiden Republik Indonesia di dalam UUD 1945 setelah perubahan diatur di dalam sejumlah Pasal, yakni:

- a. Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.
- b. Pasal 8 ayat (1) yang menyatakan: “Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya”
- c. Pasal 8 ayat (2) yang menyatakan: “Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden”
- d. Pasal 8 ayat (3) yang menyatakan: “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang psangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya”.

Mengkaji isi dari pasal-pasal tersebut, dapat diketahui, bahwa pengisian Lembaga Kepresidenan dilakukan melalui 4 Cara, yakni:

1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat;
2. Presiden diganti oleh wakil Presiden;
3. Wakil Presiden dipilih oleh MPR;
4. Presiden dan Wakil Presiden diisi oleh Pelaksana tugas;
5. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR

Terhadap kelima cara tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai

berikut:

1) Cara pengisian Lembaga Kepresidenan yang pertama, terjadi bila keadaan normal. Prosedur pengisian Lembaga Kepresidenan dengan cara yang pertama ini diatur lebih lanjut dalam UU Pemilihan Presiden dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Berdasarkan ketentuan di dalam UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan Pemilihan Presiden, pengisian Lembaga Kepresidenan ini dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan Calon;
- b. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih oleh rakyat secara langsung melalui Pemilihan Umum yang telah ditetapkan waktunya oleh Komisi Pemilihan Umum;
- c. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
- d. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
- e. Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
- f. Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan;
- g. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Pengisian Lembaga Kepresidenan dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat merupakan perkembangan sistem ketatanegaraan produk reformasi dan merupakan bentuk kesadaran baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem pilpres langsung pertama dirintis dan

disetujui pada masa kepemimpinan Presiden Ke-5 RI, Megawati Sukarnoputri. Hal ini tertuang dalam UU No 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Namun, sebelum UU tersebut disahkan oleh Presiden, usul soal pilpres langsung sejatinya telah beberapa kali digulirkan. Usul itu dilontarkan Gus Dur saat sedang berseteru dengan DPR dan MPR pada tahun 2001. Gus Dur saat itu, mengusulkan agar dilakukan pemilu ulang sekaligus pilpres langsung oleh rakyat yang pertama. Namun, mengutip buku tersebut, ketika itu usul soal pilpres langsung hanya gertakan untuk DPR dan MPR. Karena, pada saat itu, Gus Dur juga kehilangan dukungan dari Polri dan TNI.⁴

Pemilihan Presiden secara langsung sejatinya merupakan karakteristik sistem pemerintahan Presidensial dimana Indonesia sejak Reformasi berkomitmen untuk memperkuat sistem presidensial dalam sistem ketatanegarannya. Sebagaimana diketahui, bahwa dalam konsep sistem pemerintahan presidensial, presiden dipilih oleh rakyat karena mandatnya adalah mandat langsung dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Presiden tidak boleh menjadi subordinasi dari kekuasaan legislatif dalam hal apapun, termasuk di dalam pemilihannya, karena Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di dalam negara. Itulah sebabnya kenapa menurut UUD 1945 yang telah diubah, sistem pemilihan Presiden oleh MPR ditinggalkan, karena dengan sistem tersebut telah menempatkan Presiden di bawah kekuasaan legislatif dengan istilah Mandataris MPR.

Pengisian Lembaga Kepresidenan dengan cara pertama ini telah berlangsung sejak pemilihan Presiden Soesilo Bambang Yuduyono dan wakil Presiden Yusuf Kala masa bakti 2004-2009, kemudian diikuti dengan pemilihan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono untuk periode jabatan kedua dan Wakil Presiden Boediono masa bakti 2009-2014. Berikutnya pada waktu pemilihan Presiden Joko Widodo dan Wakilnya Jusuf Kala untuk masa bakti 2014-2019 dilanjutkan dengan Pemilihan Joko Widodo untuk masa jabatan kedua 2019-2024 dengan wakilnya KH. Makruf Amin.

2) Pengisian Lembaga Kepresidenan dengan cara kedua, terjadi manakala ada kekosongan jabatan Presdien dikarenakan Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Dalam kondisi yang demikian, maka berlaku ketentuan Pasal 8 ayat (1) dimana Wakil

⁴ <https://news.detik.com/berita/d-4802023/awal-presiden-dipilih-rakyat-dicetuskan-di-era-gus-dur-diteken-mega>

Presiden menggantikan Presiden sampai habis masa jabatannya. Tata Cara Penggantiannya diatur di dalam Peraturan Tata Tertib MPR yang tertuang di dalam Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019.⁵ Bab IX Paragraf 4 Peraturan Tata Tertib MPR Tahun 2019 tersebut mengatur sebagai berikut:

- a. Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.
- b. Sidang sebagaimana dimaksud diselenggarakan paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak terjadinya kekosongan.
- c. Pimpinan MPR mengundang Anggota untuk mengikuti Sidang Paripurna MPR dalam rangka pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden.
- d. Pimpinan MPR mengundang Wakil Presiden untuk mengikuti pelantikan dalam Sidang Paripurna MPR
- e. Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna DPR.
- f. Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.
- g. Pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden dilakukan dengan pengucapan sumpah/janji menurut agama dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR;
- h. Berita acara pelantikan ditandatangani oleh Presiden dan Pimpinan MPR
- i. Presiden ditetapkan dengan Ketetapan MPR.
- j. Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Pengisian Lembaga Kepresidenan dengan cara kedua tersebut diatas belum pernah dilakukan semenjak berlakunya UUD 1945 yang diamandemen.

3) Pengisian Lembaga Kepresidenan dengan cara ketiga, yakni manakala terjadi kekosongan Wakil Presiden, maka berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UUD 1945, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan

⁵ Peraturan ini menggantikan Peraturan Tata Tertib MPR sebelumnya yang tertuang di dalam TAP MPR No.1 Tahun 2014.

oleh Presiden⁷. Tata Cara Pemilihan Wakil Presiden oleh MPR diatur di dalam Bab IX Paragraf 5 Peraturan Tata Tertib MPR (TAP MPR Nomor 1 Tahun 2019). Dalam Paragraf tersebut dijelaskan antara lain sebagai berikut:

- a. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari untuk memilih Wakil Presiden;
- b. Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada Pimpinan MPR paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR.
- c. Pimpinan MPR menetapkan 2 (dua) calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden menjadi calon Wakil Presiden yang telah memenuhi persyaratan untuk dipilih berdasarkan laporan hasil kerja tim verifikasi.
- d. Dua calon Wakil Presiden telah memenuhi persyaratan untuk dipilih tersebut wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam Sidang Paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan.
- e. Dalam Sidang Paripurna MPR, MPR memilih satu di antara 2 (dua) calon Wakil Presiden.
- f. Calon Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di Sidang Paripurna MPR ditetapkan sebagai Wakil Presiden.
- g. Dalam hal suara yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi.
- h. Dalam hal pemilihan ulang telah dilaksanakan namun hasilnya tetap sama, maka Presiden memilih salah satu di antara calon wakil presiden.
- i. Wakil Presiden terpilih ditetapkan dengan Ketetapan MPR.
- j. MPR melantik Wakil Presiden yang telah ditetapkan dalam Sidang Paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna MPR.
- k. Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan Sidang Paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden, maka Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna DPR.
- l. Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan sidang, Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh

Pimpinan Mahkamah Agung.

Pengisian lembaga kepresidenan dengan cara ketiga ini belum pernah terjadi setelah UUD 1945 diubah hingga saat ini.

4) Pengisian Lembaga Kepresidenan dengan cara keempat, yakni pengisian oleh pelaksana tugas terjadi manakala Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Jika hal ini terjadi maka berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 tersebut, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama (Triumvirat) melaksanakan tugas kepresidenan. Namun bagaimanakah tata cara triumvirat tersebut melaksanakan tuga kepresidenan, tidak ada pengaturan di dalam UUD 1945. Pun tidak ada di dalam Peraturan Tata Tertib MPR Nomor 19 Tahun 2019 maupun Ketetapan MPR sebelumnya yang mengatur tentang Tata Tertib MPR.

Di Zaman Orde Baru hal tersebut diatur di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/1973 Tahun 1973 Tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan. Dalam Ketetapan tersebut ditentukan sbb:⁶

- a. Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan Sidang Istimewa Majelis untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang digantikannya.
- b. Sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Menteri-menteri yang memegang jabatan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan Keamanan secara bersama-sama melaksanakan Jabatan Pemangku Sementara Jabatan Presiden, yang pengaturan kerjanya ditentukan oleh Menteri-menteri yang bersangkutan.
- c. Pemangku Sementara Jabatan Presiden melaksanakan pekerjaan sehari-hari Presiden sampai Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh Majelis memegang jabatannya
- d. Pemangku Sementara Jabatan Presiden sebelum melaksanakan tugasnya bersumpah atau berjanji di hadapan Dewan Perwakilan

⁶ Lihat Pasal 5-7

Rakyat;

- e. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak mungkin mengadakan rapat, maka Pemangku Sementara Jabatan Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Mahkamah Agung.
- f. Bunyi sumpah atau janji Pemangku Sementara Jabatan Presiden adalah sebagai berikut:

"Sumpah Pemangku Sementara Jabatan Presiden"

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Pemangku Sementara Jabatan Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala Undang-undang dan Peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa".

Janji Pemangku Sementara Jabatan Presiden:

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Pemangku Sementara Jabatan Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala Undang-undang dan Peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa".

- g. Pemangku Sementara Jabatan Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Demikian tata cara triumvirat melaksanakan tugas kepresiden. Pengaturan seperti itu sebenarnya harus ada dan dituangkan di dalam Peraturan Tata Tertib MPR, namun patut disayangkan hal itu tidak dilakukan sehingga penulis menyarankan agar MPR segera mengaturnya dengan merevisi Peraturan Tata Tertib MPR Tahun 2019.

5) Pengisian Lembaga Kepresidenan dengan Cara Kelima, terjadi manakala Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dan pelaksana tugas kepresidenan yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan telah melaksanakan tugas-tugas kepresidenan secara bersama-sama sesuai dengan batas waktu yang ditentukan oleh UUD Pasal 8 ayat (3) yakni maksimal tiga puluh hari. Sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, bahwa Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya". Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan Pasal 8

ayat (3) UUD ini tertuang di dalam Bab IX Paragraf 6 Peraturan Tata Tertib MPR Tahun 2019 (TAP MPR Nomor 1 Tahun 2019). Dalam Paragraf 6 Peraturan Tata Tertib tersebut dikatakan sebagai berikut:

- a. Paling lama 3 x 24 (dua puluh empat) jam sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Pemberitahuan pimpinan kepada partai politik atau gabungan partai politik tersebut disertai dengan pemberitahuan waktu penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR dan syarat-syarat yang harus dilengkapi oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan calon tersebut merupakan partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terdaftar di Komisi Pemilihan Umum.
- d. Dalam hal terjadi perbedaan pendapat mengenai nama calon yang diusulkan dari gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, yang berhak mengajukan hanya partai politik yang memperoleh suara terbesar dalam pemilihan umum DPR.
- e. Paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari Pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik menyampaikan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada Pimpinan MPR.
- f. Presiden dan Wakil Presiden yang telah diberhentikan tidak dapat dicalonkan kembali oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- g. Partai politik atau gabungan partai politik pemenang kedua pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terdahulu dapat mengajukan calon atau pasangan calon yang berbeda.
- h. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.
- i. Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai

pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

- j. Paling lambat 2 x 24 (dua kali dua puluh empat) jam sebelum batas waktu 7 (tujuh) hari bagi partai politik atau gabungan partai politik menyampaikan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Rapat Gabungan untuk membentuk tim verifikasi.
- k. Tim verifikasi bertugas melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.
- l. Pimpinan MPR menetapkan 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik menjadi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah memenuhi persyaratan untuk dipilih berdasarkan laporan hasil kerja tim verifikasi.
- m. Dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan visi dan misi masing-masing dalam Sidang Paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan.
- n. Pemilihan 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Sidang Paripurna MPR dilakukan dengan pemungutan suara.
- o. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam sidang Paripurna MPR, ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
- p. Dalam hal suara yang diperoleh setiap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sama banyak, pemungutan suara diulang 1 (satu) kali lagi.
- q. Dalam hal hasil pemungutan suara ulang namun suara tetap sama, MPR memutuskan untuk mengembalikan kedua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada partai politik atau gabungan partai politik pengusul untuk dilakukan pemilihan ulang oleh MPR.
- r. MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam Sidang Paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna MPR.
- s. Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna DPR.
- t. Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan maka Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan Sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.
- u. Pimpinan MPR mengundang Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk mengikuti pelantikan.

v. Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Demikianlah pokok-pokok pengaturan tata cara pengisian Lembaga Kepresidenan di dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen dilengkapi dengan cara pengisian Lembaga Kepresidenan bagaimana praktik ketatanegaraan.

D. Penutup

Setelah menguraikan panjang lebar tentang Sistem pengisian Lembaga Kepresidenan baik sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 yang dilengkapi dengan praktik ketatanegaraan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Pengisian Lembaga Kepresidenan dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami dinamika yang cukup bervariasi meliputi berbagai cara, baik yang berlangsung sebagaimana yang diatur di dalam UUD 1945 maupun sebagaimana yang terjadi di dalam praktik ketatanegaraan.
- b. Sistem pengisian Lembaga Kepresidenan menurut UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan melalui cara-cara sebagai berikut: 1) Pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 2) Penggantian oleh Wakil Presiden; 3) Pengangkatan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Namun dalam praktik ketatanegaraan cara-cara tersebut berkembang dengan cara-cara sebagai berikut: 1) mandat darurat; 2) penunjukan; 3) pengangkatan; dan 4) penyerahan kekuasaan.
- c. Sistem pengisian Lembaga Kepresidenan setelah perubahan UUD 1945 dapat berlangsung dengan cara-cara sebagai berikut: 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat; 2) Presiden diganti oleh wakil Presiden; 3) Wakil Presiden dipilih oleh MPR; 4) Presiden dan Wakil Presiden diisi oleh Pelaksana tugas; 5) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR.
- d. Pengaturan tentang Tata Cara Pengisian Lembaga Kepresidenan dalam hukum positif saat ini masih belum memadai karena peraturan perundang-undangan belum mengatur secara terperinci tata cara pengisian Lembaga Kepresidenan manakala Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap secara bersamaan, khususnya tata cara pengisian Lembaga Kepresidenan oleh triumvirat. Oleh sebab itu disarankan agar MPR segera melengkapi pengaturan pengisian Lembaga Kepresidenan di dalam peraturan tata tertib MPR.

REFERENSI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/1973 Tahun 1973 Tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

<https://brainly.co.id/tugas/195803#readmore>

<https://www.kompas.com/tren/read/2020/02/22/100643265/hari-ini-dalam-sejarah-22-februari-1967-soekarno-serahkan-kekuasaan-kepada>

<https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/376-perkembangan-pengisian-jabatan-presiden-di-bawah-undang-undang-dasar-1945.html>.

<https://nasional.kompas.com/read/2010/03/01/12500840/Inilah.Aturan.MPR.soal.Pemilihan.Wakil.Presiden.Pengganti>.

<https://news.detik.com/berita/d-4802023/awal-presiden-dipilih-rakyat-dicetuskan-di-era-gus-dur-diteken-mega>

Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dan Dinamikanya dari Masa ke Masa

A. Muin Fahmal

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar

A. Pendahuluan

Sekalipun kebijakan Pemerintah adalah legal, penting dan dibutuhkan untuk mendinamisasi penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi dalam praktek Pemerintah dalam melaksanakan wewenangnya seringkali menyimpang dari ruang lingkup kewenangannya. Akibatnya merugikan kepentingan masyarakat bahkan merusak tatanan suatu negara ke dalam wujud pemusatan kekuasaan kepada penyelenggara negara (*concentration of power upon the President*). Dalam pada itulah maka diperlukan pengawasan dari yang satu terhadap yang lain dalam penyelenggaraan negara sehingga jelas fungsi-fungsi kenegaraan baik Legislatif, Eksekutif, maupun Yudikatif. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga negara mempunyai tiga fungsi; Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan. Bentuk pengawasannya adalah dengan penggunaan Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat. Penggunaan fungsi-fungsi atau hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat tersebut diatur sedemikian dengan mengingat sistem Ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara.

Jika prinsip Negara Hukum dikaitkan dengan Teori Negara Hukum maka tampak bahwa penggunaan Hak Angket pada hakikatnya sekalipun tetap berpedoman pada prinsip-prinsip Negara Hukum dan teori-teori Negara Hukum pada umumnya namun praktek penggunaan Hak Angket DPR terhadap pemerintahan dalam system ketatanegaraan Indonesia seringkali keluar dari prinsip sistem Ketatanegaraan dan

tersebut dalam persaingan kekuasaan yang senantiasa akan dimenangkan oleh pihak yang berkuasa. Akibatnya, hilang maknanya sebagai instrumen check and balances sehingga seakan membentuk kekuasaan baru sebagai kekuasaan keempat (*de vierdemachts*) yang sangat ekstra.

Dengan menggunakan Teori Negara Hukum, Teori Kedaulatan dan Teori Perwakilan yang dikenal dan dipedomani dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, diterapkan prinsip negara “berdasar atas hukum” bahkan hingga dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum. Tentang Negara Hukum oleh Plato adalah sebagai orang yang pertama kali menggunakan istilah negara hukum yang selanjutnya dikembangkan oleh muridnya yang bernama Aristoteles pada abad XII. Istilah negara hukum, sering disamakan dengan konsep *rechtsstaat* dan negara hukum adalah terjemahan dari *rechtsstaat*.¹ Negara hukum ialah Negara dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari Presiden, Hakim, Jaksa, anggota-anggota Legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kerjanya taat dan tunduk kepada hukum. Taat kepada hukum berarti menjunjung tinggi hukum, dalam mengambil keputusan-keputusan jabatan menurut hati nuraninya, sesuai dengan hukum,² tunduk kepada hukum dalam makna bahwa kehendaknya dibatasi oleh hukum, kehendaknya berdasar dan dikendalikan oleh hukum positif.

Filosofi bernegara suatu masyarakat diletakan pada konstitusinya. Pada umumnya negara-negara yang dibentuk oleh masyarakat sebagai reaksi dari tekanan-tekanan yang membawa mereka untuk mandiri dan mempunyai dasar dalam melakukan perhubungan kemasyarakatan, yang kemudian dikenal dengan nama negara dan landasan filosofinya tercantum pada konstitusinya.³

¹ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi, Peradaban*, Surabaya. h. 117, bandingkan pula dengan Laode Husen, 2017, *Hukum Konstitusi; Kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan*, SIGn, Makassar, Hal, 11

² Notohamidjojo, O., 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, h. 36

³ Muin Fahmal, 2013, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, h. 107

Negara Hukum memiliki syarat-syarat seperti diungkapkan oleh Astim Riyanto:⁴

1. Asas Legalitas, yaitu setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetleijke grondslag*). Dengan landasan ini, Undang-Undang dalam arti formal dan Undang Undang Dasar merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini, pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. Pembagian kekuasaan, mengandung makna kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).

Dalam prespektif sosiologis, gagasan “*the rule of law*” mengandung empat makna, yaitu:⁵

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan konsumen dan bertujuan untuk mendepersonalisasikan kekuasaan untuk menundukan pelaksanaannya kepada aturan-aturan sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.
3. Hukum tidak menantang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksaan kehendak oleh penguasa.
4. Tidak netral terhadap kepentingan-kepentingan sosial karena pemihakannya terhadap kelompok yang kurang beruntung secara politik, ekonomi dan sosial.

B. Ketatanegaraan sebagai Suatu Sistem

Dalam berbagai pandangan tentang sistem, seringkali orang merumuskan berdasarkan konteksnya. Dalam uraian ini saya merumuskan sistem sebagai suatu bahagian dari keseluruhan tiap-tiap bahagian mempunyai hubungan fungsional yang saling menentukan jika salah satu bagian tidak berfungsi dengan baik berakibat tidak berfungsinya pula bahagian-bahagian lainnya yang pada akhirnya keseluruhan komponen (bahagian) sistem tersebut tidak berfungsi

⁴ *Ibid.* h. 275

⁵ H.A Muin Fahmal, 2013, *Op.Cit*, h. 127

dengan baik pula. Negara sebagai organisasi dalam menjalankan fungsinya maka organ-organnya dibagi menjadi berbagai komponen (bahagian). Tiap-tiap komponen mempunyai hubungan fungsional yang saling menentukan berfungsinya dengan baik negara tersebut, dimana hukum dalam suatu Negara Hukum sebagai salah satu bagian komponen sistem hidup bernegara, bagian dari berbagai bagian untuk pembangunan nasional. Dalam sejarah ketatanegaraan diketahui bahwa negara dalam pengelolaannya diorganisasi dalam Sistem Pemerintahan yang pada umumnya diarahkan pada alternatif antara Sistem Pemerintahan Parlemerter ataukah Sistem Pemerinahan Presidensil, ataukah *Quasi* Presidensil-Parlemerter. Penggunaan salah satu sistem tersebut menentukan letaknya fokus kekuasaan dalam menata negara yang harus menjanjikan dan menjamin kepastian.

Sistem-sistem pemerintahan sebagaimana dikenal dalam berbagai Teori Sistem Pemerintahan, termasuk dinamika Sistem Pemerintahan di Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tidak terdapat lagi perbedaan antara lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, sehingga prinsip yang dianut kelembagaan negara yaitu prinsip “pemisahan kekuasaan”. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia menjalankan kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar”. Hal ini sepintas mencerminkan sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia adalah Sistem Presidensil, namun banyak juga dari pemikir-pemikir ketatanegaraan Indonesia yang memandang sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia adalah sistem pemerintahan *Quasi* Presidensil Parlemerter, Jimly Asshiddiqie⁶ menyebutkan terdapat tiga sistem pemerintahan, yaitu; Presidensil, Parlemerter, dan Campuran antara Keduanya yang kadang-kadang disebut “Kuasi Presidensil” atau “Kuasi Parlemerter”. Menurut Jimly Asshiddiqie,⁷ dalam sistem parlemerter kedudukan Presiden hanyalah sebagai kepala negara dimaksud bahwa Presiden hanya memiliki kedudukan simbolik sebagai pemimpin yang mewakili segenap bangsa dan negara.

Di beberapa negara, kepala negara juga memiliki kedudukan seremonial tertentu seperti pengukuhan, melantik dan mengambil sumpah perdana menteri beserta para anggota kabinet, dan para pejabat tinggi lainnya, mengesahkan undang-undang, mengangkat

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara)*, Cet.1 Jakarta: UI-PRESS, 1996., h. 59

⁷ *Ibid*, h. 67

duta dan konsul, menerima duta besar dan perwakilan negara-negara asing, memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Selain itu pada negara-negara yang menganut sistem multi partai, kepala negara dapat mempengaruhi pemilihan calon Perdana Menteri. Berikut ini diuraikan secara umum batasan-batasan dari sistem pemerintahan presidensial, Parlemerter dan Sistem Pemerintahan *Quasi* Presidensial Parlemerter.

1. Sistem Presidensial

Sebagaimana telah disinggung diatas, dinyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan Presidensial tidak ada pemisahan antara fungsi kepala negara dan fungsi kepala pemerintahan, kedua fungsi tersebut dijalankan oleh Presiden. Presiden pada sistem Presidensial dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui badan pemilihan dan memiliki masa jabatan yang ditentukan oleh konstitusi. Selain itu antara Presiden dan Legislatif tidak boleh saling menjatuhkan.

a. Pengertian Sistem Presidensial

Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim,⁸ menyatakan bahwa: "Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah karena kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesqieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam Trias Politika itu terdapat sistem *check and balances*."

Saldi Isra⁹, mengutip pandangan Harun Alrasyid yang mengemukakan bahwa, jika melihat sejarah perkembangan sistem parlemerter, lebih menggambarkan perjuangan mengurangi kekuasaan absolut yang dimiliki raja, sedangkan perkembangan sistem presidensial lebih banyak ditandai dengan masalah dasar, yaitu bagaimana mengelola hubungan Presiden dengan lembaga Legislatif. Jimly Asshiddiqie,¹⁰ menyatakan prinsip pokok yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yakni:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan Eksekutif dan Legislatif;

⁸ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet.5, Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1983., h.17

⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemerter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.,h. 36

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP-Gramedia, Jakarta, 2008., h. 59

- b. Presiden merupakan Eksekutif tunggal. Kekuasaan Eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja;
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya;
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan Eksekutif dan demikian pula sebaliknya
- f. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensil berlaku supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
- h. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Sejalan dengan Jimly Asshiddiqie, Moh. Mahfud MD,¹¹ mengatakan bahwa prinsip pokok sistem presidensil adalah:

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (Eksekutif);
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
- d. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.

b. Ciri Sistem Presidensil

Bagir Manan¹² melihat sistem presidensil yang memiliki ciri-ciri pokok sistem pemerintahan presidensil murni dengan pencerminan sistem presidensil yang berlaku di Amerika Serikat adalah :

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan Eksekutif tunggal
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congres*), karena itu tidak dapat dikenai mositidak percaya oleh *congress*

¹¹ Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000, h.74.

¹² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, h. 49

- d. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh kongres dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*)
- e. Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk kedua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan Presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut palinglama 10 tahun berturut-turut
- f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui impeachment karena alasan *treason, bribery, or other high crime and misdemeanors* (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).

Menurut Saldi Isra¹³, sistem pemerintahan presidensil memiliki karakter yang utama dan beberapa karakter lainnya yakni :

- a. Presiden memangku fungsi ganda, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun sulit untuk dibedakan secara jelas, Presiden sebagai kepala negara dapat dikatakan sebagai simbol negara, sebagai kepala pemerintahan, Presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi
- b. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet
- c. Hubungan antara Eksekutif dan Legislatif terpisah, dengan adanya pemilihan umum untuk memilih Presiden dan memilih lembaga Legislatif
- d. Dengan pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan Legislatif dan Eksekutif, pembentukan pemerintah tidak tergantung kepada proses politik di lembaga Legislatif
- e. Sistem pemerintahan presidensil dibangun dalam prinsip *clear cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan Legislatif dan kekuasaan Eksekutif dengan konsekuensi bahwa antara Legislatif dan Eksekutif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama. Artinya terjadi pemisahan secara tegas antara Presiden dengan Legislatif.

Lebih lanjut, Saldi Isra¹⁴ mengemukakan bahwa ada keuntungan dari sistem presidensil yakni :

- a. Dengan dipilih secara langsung, kekuasaan Presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung (*direct mandate*) pemilih sementara itu, dalam sistem parlementer. Perdana menteri diangkat melalui proses penunjukan (*appointed indirectly*),

¹³ Saldi Isra, *Op.Cit.*, "Pergeseran...", h. 40

¹⁴ *Ibid* hal 42

- b. Dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama Legislatif dan Eksekutif, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan,
- c. Dengan posisi sentral dalam jajaran Eksekutif, Presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat (speed and decisiveness),
- d. Dengan masa jabatan yang tetap, posisi Presiden jauh lebih stabil dibandingkan perdana menteri yang bisa diganti di setiap waktu.

2. Sistem Parlementer

Dalam sistem parlementer, kedudukan Presiden hanyalah sebagai kepala negara, pertanggungjawaban Eksekutif dilakukan dihadapan parlemen. Indonesia pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) pernah menggunakan sistem pemerintahan parlemen ini, namun tidak berlangsung lama, karena Konstitusi RIS Tahun 1949 tersebut diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950.

a. Pengertian Sistem Parlementer

Menurut Hendarmin Ranadireksa¹⁵, sistem pemerintahan parlementer lahir di Inggris sebagai sebuah perjuangan kekuatan diluar raja (bangsawan) untuk memperoleh sebagian kewenangan yang sebelumnya berada pada raja.

Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim¹⁶ mengemukakan bahwa, pada sistem parlementer hubungan antara Eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari parlemen yang berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen. Dari sejarah ketatanegaraan dapatlah dikatakan bahwa sistem parlementer tersebut adalah kelanjutan dari bentuk negara monarchy konstitusional, dimana kekuasaan raja dibatasi oleh Konstitusi.

Dikemukakan oleh Hendarmin Ranadireksa¹⁷, bahwa dalam sistem parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen. Dalam sistem parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen. Pemilu parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan Eksekutif

¹⁵ Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Jakarta: Fokusmedia, 2007., h. 101

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Op. Cit.*, h. 173

¹⁷ Hendarmin Ranadireksa, *Op.Cit.*, h. 106

hanya mungkin diperoleh setelah partai kontestan pemilu berhasil meraih suara mayoritas dalam parlemen.

Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁸ prinsip-prinsip pokok dalam sistem parlementer, diantaranya:

- a. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni dipisahkan;
- b. Fungsi Eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan C.F Strong antara The real Executive pada kepala negara;
- c. Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
- d. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- e. Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- f. Pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
- f. Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan;
- g. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

b. Ciri Sistem Parlementer

Hendarmin Ranadireksa,¹⁹ menyebutkan beberapa ciri umum sistem parlementer, diantaranya:

- a. Terpisahnya jabatan kepala negara dengan kepala pemerintahan;
- b. Kepala negara sebagai simbol representasi negara;
- c. Terdapat jabatan Raja sebagai kepala negara dan Presiden sebagai kepala negara terpisah dari perdana menteri sebagai kepala pemerintahan;
- d. Sistem yang dinamis, parlemen dengan kewenangannya yang luas untuk mengontrol pemerintahan berdampak kepada tingginya dinamika iklim perpolitikan;
- e. Parlemen sebagai subjek pemerintahan;
- f. Kontrak sosial dalam sistem parlementer;
- g. Partai pemenang pemilu sebagai partai yang membentuk pemerintahan;
- h. Proses pelaksanaan program pemerintahan dilaksanakan oleh partai pemenang pemilu;

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, "Pokok-pokok hukum..", h. 106

¹⁹ Hendarmin Ranadireksa, *Op.Cit.*,h. 106

- i. *Diffusion of Power*, dalam sistem parlementer, Trias Politika bukan merupakan pemisahan kekuasaan melainkan pembagian fungsi kekuasaan antara Legislatif dengan Eksekutif (Yudikatif tetap berada independen);
- j. Terdapat mosi tidak percaya oleh parlemen sebagai penarikan mandate;
- k. Pemerintahan koalisi, tidak mudah bagi partai pemenang untuk meraih kemenangan mutlak dalam sistem parlementer yang umumnya bersifat multi partai, maka dimungkinkan bagi partai pemenang pemilu untuk tetap mengadakan koalisi terhadap partai lain untuk stabilitas pemerintahan.

Menurut, Moh Mahfud MD,²⁰ terdapat beberapa prinsip-prinsip (ciri-ciri) yang dianut dalam sistem parlementer, diantaranya:

- a. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa);
- b. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri;
- c. Kabinett bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
- d. Karena itu kedudukan Eksekutif (kabinet) lebih rendah dari dan (tergantung pada) parlemen.

3. Sistem Pemerintahan Quasi Presidensial Parlementer

Menurut, Jimly Asshiddiqie,²¹ Pemerintahan dngan sistem campuran dapat pula disebut hybrid system. Jika dipandang dari segi Presidensial maka dikenal dengan kuasi Presidensial sedangkan jika dipandang dari sistem parlementer maka dikenal dengan kuasi parlementer. Dikatakannya pula,²² bahwa, Sistem pemerintahan campuran yang dianut oleh beberapa negara di dunia, diantaranya Perancis, Jerman, dan India. Republik Perancis mempunyai Presiden dan Perdana Menteri sekaligus, Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh Presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Lain halnya dengan Singapura,²³ ciri yang menonjol adalah sistem parlementer dengan menerapkan model dual *executive* ditangan Presiden dan perdana menteri, akan tetapi kedudukan Presiden hanya simbolik.

²⁰ Moh Mahfud MD, *Op.Cit.*, "*Dasar dan Struktur..*", h. 74

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, "*pergumulan..*", h. 89

²² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, "*Pokok-pokok hukum..*", h. 319

²³ *Lot Cit.*

Di Indonesia, sebelum amandemen, sistem pemerintahan adalah presidensial, namun Presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara yang memilih dan melantik Presiden. Terkait hal ini, Jimly Asshiddiqie,²⁴ mengatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia saat itu sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sistem pemerintahan quasi presidensial dari pada sistem presidensial yang bersifat murni. Walaupun sebenarnya pada pokoknya sistem yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945 adalah sistem presidensial, tetapi Presiden bertanggungjawab terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat artinya terdapat ciri sistem parlementer yang juga dijalankan terhadap kekuasaan Presiden di Indonesia saat itu.

Sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim,²⁵ juga mengatakan bahwa Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 1945 (asli) menganut sistem pemerintahan quasi Presidensial. Alasannya karena dilihat dari sudut pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana dikatakan lebih lanjut: “Jadi berdasarkan Pasal 4 ayat 1 dan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945, sistem pemerintahannya adalah Presidensial, kerana Presiden adalah Eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu Presiden. Dilihat dari sudut pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka berarti bahwa Eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain – kepada siapa Presiden bertanggung jawab – maka sistem pemerintahan di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dapat disebut quasi Presidensial”.

Dari uraian-uraian diatas, tercermin bahwa Indonesia pernah menganut ketiga sistem pemerintahan ini, meskipun kesemuanya patut dikatakan sebagai eksperimen sistem pemerintahan, atau pencarian jati diri dari sistem pemerintahan bangsa Indonesia. Pasca diamandemennya Undang-Undang Dasar tahun 1945 sistem pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidensial, ditandai dengan dipilihnya Presiden secara langsung oleh rakyat, maka kedudukan Presiden menjadi terpisah dan berdiri sendiri.

Sekalipun Indonesia pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan menganut Sistem Presidensial, akan tetapi jika ditelusuri Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan praktik penyelenggaraan negara pasca reformasi ternyata masih

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, “*Pokok-pokok hukum..*”, h. 320

²⁵ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, “*Pengantar..*”, h. 180

terdapat hal atau unsur yang dapat dimaknai sebagai unsur Parlemitter, terutama jika dikatakan ciri-ciri Sistem Presidensil menurut Bagir Manan atau karakter Sistem Presidensil menurut Saldi Isra atau prinsip-prinsip Sistem Parlemitter menurut Jimly Asshidiqqie atau ciri-ciri Sistem Parlemitter menurut Hendramin dan prinsip atau ciri-ciri Sistem Parlemitter menurut Mahfud MD, dalam pandangan saya maka pasca amandemen UUD 45 sekalipun pada Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 tegas menyatakan menganut Sistem Presidensil, namun tampaknya masih ada yang dapat dimaknai sebagai unsur Parlemitter, atau “abu-abu kelabu” antara lain :

1. Alur Pembentukan Undang-Undang
2. Hubungan antara Parlemen dengan Pemerintah tidak dipisahkan secara tegas,
3. Kontrol Pemerintahan oleh Parlemen berkorelasi dengan suhu politik,
4. Adanya hak konstitusional penggunaan Hak Angket DPR kepada Pemerintah,
5. Tidak jelasnya pertanggungjawaban Pemerintah kepada rakyat yang memilihnya,
6. Dalam praktek Parlemen berwenang memanggil pembantu Presiden denganmitra kerja,
7. Seringnya ditemukan komentar bahwa penjelasan resmi pimpinan pemerintahan terutama anggota Legislatif yang mencerminkan ketidaktahuan kewenangan dan fungsinya.

Berlainan dengan ketika Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum diamandemen. Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, masa jabatan Presiden tidak terbatas sehingga unsur Parlemitter-nya lebih nyata, bahkan jika ditelusuri Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pra-amandemen terdapat unsur Presidensil dan unsur Parlemitter tujuh banding empat. Pada Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen meskipun dinyatakan secara tegas bahwa Indonesia menganut full Sistem Presidensil, namun jika dicermati unsur-unsur sistem pemerintahan dalam Sistem Presidensil dan Parlemitter tampaknya terdapat anomali.

4. Unsur Sistem Pemerintahan Presidensil versi Penulis

Berdasarkan teori-teori Sistem Pemerintahan tersebut diatas maka tampak perbedaan antara Sistem Pemerintahan tersebut dan masing-masing mempunyai baik sifat maupun ciri masing-masing. Sistem Predidensil tampak fungsi eksekutif sebagai pusat kekuasaan pemerintahan:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan Legislatif dengan Eksekutif.
 2. Presiden merupakan Eksekutif tunggal.
 3. Kepala Pemerintahan sekaligus Kepala Negara.
 4. Presiden mengangkat menteri-menteri sebagai pembantu Presiden.
 5. Anggota Parlemen tidak boleh menduduki jabatan Eksekutif demikian pula Eksekutif tidak boleh merangkap sebagai anggota Parlemen
 6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Parlemen berlaku prinsip Supremasi Konstitusi karena itu pemerintahan Eksekutif bertanggung jawab pada Konstitusi.
 7. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
 8. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat
 9. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat
 10. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan atas dasar wewenang konstitusional yang bersifat preogratif
 11. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR karena itu tidak dapat dikenai Mosi Tidak Percaya.
 12. Presiden hanya dapat diberhentikan dengan impeachment dengan alasan melakukan pengkhianatan terhadap negara, menerima suap atau melakukan perbuatan tercela.
 13. Presiden memiliki fungsi ganda (Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan)
 14. Presiden berperan penting dalam pembentukan cabinet dan dalam pengambilan keputusan.
 15. Hubungan antara Eksekutif dan Legislatif terpisah karena adanya Pemilihan Umum.
 16. Sistem Pemerintahan dibangun dalam prinsip clear cut separation of power antara pemegang kekuasaan Legislatif dan kekuasaan Eksekutif sehingga tidak perlu ada hubungan kerja sama.
5. Unsur Sistem Pemerintahan Parlementer versi Penulis
- Berlainan dengan Sistem Pemerintahan Parlementer, dimana pusat kekuasaan pemerintahan ada pada Parlemen yang dirinci tampak bahwa:
1. Hubungan antara Lembaga Parlemen dan Pemerintah tidak murni dipisahkan.
 2. Kepala Pemerintahan diangkat oleh Kepala Negara.
 3. Kepala Pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif.
 4. Menteri lazim sebagai anggota Parlemen

5. Presiden bertanggung jawab kepada Parlemen. Tidak kepada Rakyat.
6. Terpisahnya kekuasaan Kepala Negara dengan Kepala Pemerintahan
7. Kepala Negara sebagai symbol representasi negara.
8. Terdapat jabatan raja sebagai Kepala Negara dan Presiden sebagai Kepala Negara terpisah dari Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan.
9. Parlemen sebagai subjek pemerintahan.
10. Kontrak sosial dalam Sistem Parlemerter.
11. Partai pemenenang Pemilu yang membentuk pemerintahan.
12. Kendali pemerintahan dilakukan oleh partai pemenang Pemilu.
13. Sistem Kekuasaan negara terpusat pada Parlemen.
14. Dianutnya prinsip Supremasi Parlemen.
15. *Division of Power* (pembagian kekuasaan) bukan separation of power.
16. Dimungkinkan Mosi Tidak Percaya dari Parlemen terhadap Perdana Menteri atau menteri.
17. Dimungkinkan koalisi bagi Partai pemenang untuk terwujudnya kestabilan.
18. Pimpinan pemerintahan adalah Perdana Menteri.
19. Kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen.
20. Eksekutif (kabinet) lebih rendah dari dan (tergantung) pada Parlemen.
21. Kekuasaan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan tidak berada pada satu tangan.

Berdasarkan unsur-unsur sistem pemerintahan tersebut di atas menunjukkan bahwa Hak Angket DPR yang konstitusionaliyasnya dijamin dalam Konstitusi (Pasal 20A) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, maka dalam penerapannya telah merambah ke berbagai sentra kekuasaan bahkan melampaui batas kewenangan menurut Teori Kewenangan bahwa kewenangan sesungguhnya bukan hak semata sebagaimana halnya hak dalam Hukum Perdata, tetapi hak tersebut larut dengan kewajiban sehingga keduanya tidak dapat dan tidak boleh berjalan sendiri-sendiri karena itu kewenangan hanya ada pada jabatan. Tidak berada pada orang pribadi. Dalam pandangan Penulis tampak bahwa dalam beberapa hal penggunaan Hak DPR dapat dimaknai sebagai Hak lepas dari makna wewenang dan keluar dari “kerangkeng” Sistem Pemerintahan tertentu seakan semuanya bisa ditelusur melalui penggunaan Hak Angket DPR bahkan cenderung menakut-nakuti penyelenggara negara yang sesungguhnya tidak perlu.

Pada Tahun 2017 Mahkamah Konstitusi RI membuat suatu putusan yang substansinya “membantah” teori ketatanegaraan khususnya berkenaan ciri dan prinsip-prinsip sistem pemerintahan yang ada di dunia, melalui pengujian Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, antara lain ditegaskan bahwa Hak Angket DPR dalam ketatanegaraan Indonesia sebagai fungsi yang melekat pada DPR tanpa harus memperdebatkan tentang sistem pemerintahan, baik dalam Sistem Parlemerter maupun pada Sistem Presidensil, Hak Angket DPR adalah suatu kelaziman. Kata kelaziman tersebut dianggap monumental karena menerobos prinsip-prinsip sistem pemerintahan yang dikenal luas dalam Teori Ketatanegaraan.

C. Dinamika Ketatanegaraan Indonesia

Indonesia sebagaimana sejak semula ketika didirikan dengan dasar Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (asli) tidak mengatur landasan filosofi akan adanya Hak Angket. Salah satu alasannya adalah karena akar budaya bangsa Indonesia adalah *collective communal*, bukan liberal, bukan individual, dan bukan kapital, karena itu negara Indonesia yang kita bangun ini²⁶ jangan sampai kelak kehilangan jati diri sehingga prinsip musyawarah mufakat lebih diutamakan daripada pemisahan kekuasaan secara rigid. Negara yang kita akan dirikan adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik, bukan Negara Federal, sistem pemerintahannya adalah Presidensil, bukan Parlemerter karena itu filosofi dasarnya adalah Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia lalu kemudian diformulasi dengan nama Pancasila. Diatas segalanya meletakkan Rakyat Indonesia sebagai yang berdaulat (kedaulatan) ada di tangan rakyat, konsep dasarnya permusyawaratan perwakilan, dengan dinamika sebagai berikut.

Berdasar pada latar belakang pendirian Negara Republik Indonesia yang menempatkan Rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan (kedaulatan Rakyat) tampaknya juga berkedaulatan Tuhan, berkedaulatan Negara, dan berkedaulatan Hukum dengan tujuan melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

²⁶ Muhammad Yamin. *“Sejarah Proklamasi Republik Indonesia, Jilid II”* tahun 2003. Bandingkan dengan Hermaily Ibrahim *“Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia”*, 1986, h. 236

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

Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1945 (asli), Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950) yang menganut sistem pemerintahan Kabinet Parlementer dan bentuk negaranya adalah serikat dengan sistem perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, Presiden tidak dapat diganggu gugat²⁷, menteri adalah pemimpin departemen, masa jabatan tidak ditentukan secara jelas, kabinet sewaktu-waktu dapat dijatuhkan, sistem perwakilan bikameral (dua kamar).

Berlainan pula dengan sistem pemerintahan dan bentuk negara yang dianut saat berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959) bentuk negara adalah Negara Kesatuan, sistem pemerintahan Parlementer, bentuk pemerintahan adalah Republik.

Baik pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 maupun Undang-Undang Dasar Sementara 1950, keduanya menganut sistem pemerintahan Parlementer sehingga alur pertanggungjawaban kekuasaan kenegaraan berbeda dengan alur pertanggungjawaban kekuasaan kenegaraan menurut Undang-Undang Dasar 1945 (asli) sehingga pada tahun 1954 ketika berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, oleh Dewan Perwakilan Rakyat membentuk Undang-Undang tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat yang ditetapkan pada tanggal 9 Februari 1954 yang diberi nama Undang-Undang Angket Nomor 6 Tahun 1954.²⁸

Ketika berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 atas Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959, maka filosofi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat menjadi tidak tampak sebagaimana halnya dengan ketika berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Undang-Undang Dasar 1945 yang dasar keberlakuannya adalah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut berlaku sampai dengan 19 Oktober 1999. Pada saat penetapan Amandemen Pertama Undang-Undang Dasar 1945 yang berakhir pada amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

²⁷ Lihat Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, yang menyatakan bahwa: Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersamasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat., dan Pasal 118 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, yang menyatakan bahwa: Presiden tidak dapat diganggu-gugat.

²⁸ Undang-Undang tersebut terbagi atas 30 Pasal tanpa Bab yang secara mutatis mutandis akan dilampirkan pada Disertasi ini dan sebahagian yang penting sesuai konteks pembahasan telah diuraikan pada poin A Bab ini.

Sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, meskipun menganut sistem pemerintahan Presidensial bahkan lebih dipertajam dibanding Undang-Undang Dasar 1945 (asli), akan tetapi pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan filosofi dimungkinkannya dilakukan Hak Angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Presiden disamping hak-hak lain anggota Dewan Perwakilan Rakyat.²⁹

Atas dasar ketentuan Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, selanjutnya dengan 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.

Sejumlah Undang-Undang tersebut di atas dibentuk atas perintah Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Baik secara konsepsional, maupun dalam tataran penyelenggaraan pemerintahan memberi warna tersendiri. Sistem Ketatanegaraan Indonesia sekaligus menerobos teori-teori Ketatanegaraan yang dikenal secara universal. Kemauan Pemerintah dalam memberi landasan konstitusional untuk menggunakan Hak Angket DPR adalah karena adanya kemauan politik untuk menguatkan DPR yang selama masa pemerintahan Orde Lama (1959-1966) maupun Orde Baru (1966-1998) tidak bermanfaat akibat kuatnya (“otoriter”-nya) Eksekutif ketika itu.

²⁹ Pasal 20A amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi Pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

D. Legalitas dan Legitimitas Hubungan Kekuasaan Kenegaraan dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Di kalangan akademisi, bahkan segenap pemerhati dalam bidang Hukum tata negara, Politik, dan pemerhati dalam bidang Konstitusi dan Pemerintahan belum berhenti mendiskusikan tentang legalitas dan legitimitas Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat pada negara yang menganut Sistem Pemerintahan Presidensial, terutama di Indonesia dengan Konstitusi pasca Reformasi Ketatanegaraan Indonesia yang berfalsafah Pancasila dalam negara hukum yang demokratis, tujuannya adalah Demokratisasi dan Supremasi Hukum,berbarengan hal-hal tersebut, muncul fenomena baru yang dimunculkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 menyatakan bahwa Lembaga Independen sebagai bagian dari Pemerintah sehingga dapat menjadi subjek Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

Berkenaan dengan uraian-uraian tersebut di atas maka menarik untuk disimak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tersebut, karenabagaimana Majelis Hakim konstitusi mengkonstruksikan pertimbangan apakah Komisi Pemberantasan Korupsi dapat menjadi subjek Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat atau tidak, sesuai dengan permohonan Pemohon bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Lembaga Independen tidak termasuk Pemerintah sehingga tidak dapat menjadi subjek Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

Kontruksi berpikir Hakim Mahkamah Konstitusi dalam konteks ini, tidaklah salah bahwa dihadapkannya Lembaga Negara (kenegaraan) yang bersifat penunjang (*auxiliary state organs*) yang perkembangannya dibentuk atas perintah Undang-Undang (bukan) lahir dari Undang-Undang apalagi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah karena dorongan pencapaian tujuan negara yang semakin kompleks demi terwujudnya efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pelayanan publik, namun adalah sangat makro sehingga hakikat keberadaan Lembaga Independen tersebut lalai dipertimbangkan, yakni untuk penegakan hukum secara profesional dan proporsional yang menuntut penilaian para reformis ketika itu bahwa institusi yang mengemban fungsi tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik sehingga dibentuk Lembaga Independen yang bersifat ad hoc dengan fungsi yang sangat istimewa dengan demikian hakikat keberadaan Lembaga Independen tersebut adalah demi penegakan hukum untuk membangun moral penyelenggara negara dan kepada siapa saja yang berkolaborasi merusask mental

penyelenggara negara.

Dari pertimbangan tersebut, Majelis Hakim Konstitusi yang mayoritas mengatakan, bahwa keberadaan Lembaga (Kelembagaan) Negara Penunjang dibentuk dengan tetap berdasar pada fungsi Lembaga negara utama (Lembaga Utama) yang menjalankan fungsi Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Karena itu, majelis hakim konstitusi yang mayoritas menyebut Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga yang berada di ranah Eksekutif, karena melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain Eksekutif, yaitu penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, dalam rangka trigger mechanism terhadap lembaga Kepolisian dan Kejaksaan yang dianggap kurang dipercaya (public distrust) dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. “Ketika itu” menurut hemat Penulis Majelis Mahkamah Konstitusi lalai menyambung pendapatnya tersebut bahwa tugas Komisi Pemberantasan Korupsi dengan kewenangan istimewa dan diberikan oleh Undang-Undang jika pendapat tersebut dilengkapi sebagaimana saya sebutkan, maka kesimpulannya lain yakni “Komisi Pemberantasan Korupsi bagian dari Eksekutif tetapi dia Independen akibatnya menjadi problem hukum sehingga hukumnya perlu diperbaiki” karena cenderung menerobos pilar-pilar Sistem Pemerintah sehingga perbaikan norma dan penerapan *check and balances* tetap bersemangat Presidensial sebagaimana Konstitusi Republik Indonesia.

E. Penutup

Instrumen hubungan kekuasaan pada suatu negara adalah sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan, karena itu setiap negara harus mencerminkan adanya kepastian kekuasaan dan kewenangan interaksi antara segenap komponen bangsa sebagai komponen sistem berperilaku baik antara lembaga negara dengan lembaga negara lainnya maupun antara dengan masyarakat, dengan alam maupun pemerintah dengan negara-negara merdeka lainnya.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, telah berlaku beberapa Konstitusi (UUD 45) asli, periode 1945-1949, Undang-Undang Dasar Sementara 50 Tahun 1950-1959, UUD 45 versi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Tahun 1959-1966 yang dipredikati dengan Orde Lama, yaitu “suatu tatanan hidup berbangsa dan bernegara yang ditandai dengan tidak ketidakkonsistenan terhadap Undang-Undang Dasar 1945”. UUD 45 periode 1966-1998 dipredikati dengan Orde Baru, yaitu “suatu tatanan hidup berbangsa dan bernegara yang ditandai dengan tekad menjalankan UUD 45 secara murni dan konsekuen, tidak ingin dan tidak akan berke[ngnan mengubah UUD 45. Selanjutnya UUD 45 versi

pemerintahan Reformasi periode tahun 1998 sampai sekarang (22) tahun dengan tekad demokratisasi dan supremasi hukum dengan penegasan pemberlakuan Sistem Pemerintahan Presidensial yang diawali dengan tuntutan Reformasi Politik, Ekonomi dan Hukum.

Langkah yang ditempuh untuk hal dimaksud adalah meng-amandemen UUD 45 (asli) atas dasar tuntutan penghapusan doktrin Dwifungsi ABRI, penegakan hukum dan HAM, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme, penegasan otonomi daerah, kebebasan pers, untuk penyempurnaan dasar Ketatanegaraan Indonesia, kedaulatan rakyat, penyempurnaan pembagian kekuasaan, perbaikan pemaknaan pola kesejahteraan sosial, eksistensi negara hukum dan negara demokrasi yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan bangsa Indonesia.

Dinamika Ketatanegaraan Indonesia terutama setelah lebih kurang 22 Tahun masa pemerintahan Reformasi di kalangan Pemerintah, termasuk Legislatif, akademisi, ilmuan dan para pengamat menyadari pola Sistem Pembangunan nasional sudah hampir sepuluh tahun DPR/MPR bahkan Pemerintah untuk kembali pada pola Garis Besar Haluan Negara (GBHN) namun harus diamandemen kembali Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang resikonya “bakal berat”. Kebebasan media, khususnya media sosial, hampir tidak dapat dikendalikan, makna keadilan sosial, pancasilais makin multitafsir dan out of context dari makna yang termaktub pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Perlu ada upaya sistemik untuk menumbuhkan kesadaran bangsa melihat dan menata negara Indonesia agarteta konsisten dari cita dasar negara Indonesia merdeka yang dengan berserah diri kepada Allah yang Maha Kuasa membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kemerdekan kebangsaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh khidmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari cita dasar dibentuknya Negara RI tanpak bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia, berkewajiban memajukan kesejahteraan umum dan berkewajiban mencerdaskan

kehidupan bangsa dengan berdasar pada Pancasila. Kata kuncinya untuk kembali pada cita dasar bernegara bangsa Indonesia adalah reformasi sistem perpolitikan dan benahi serta saring warga bangsa yang berkiprah pada partai politik dan pemerintahan. Hanya jiwa kebangsaan dan semangat negarawan yang dapat membenahinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar. 2012, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*. Setara Press. Malang.
- Afan Gafar, 2002, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Andrew Rehfeld, 2005, *The Concept Of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, And Institutional Design*, Cambridge University Press, New York.
- Anwar Arifin, 2016, *Media dan Demokrasi Indonesia (Studi Komunikasi Politik)*, Pustaka Indonesia, Jakarta.
- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta,
- A.M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Buku Kompas, Jakarta
- A.V. Dicey, 2014, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi* (penerjemah: Nurhadi, MA), Nusa Media, Bandung.
- Baharudin Lopa, 1987, *Permasalahan, Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta
- Bagir Manan, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Jogjakarta.
- Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah Dan Sistemnya*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- C.F. Strong, 1952, *Modern Political Constitutions (An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form)*, Sidgwick & Jackson Limited, London

- Crince le Roy, 1981, *Kekuasaan Ke-Empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang.
- Daawn Oliver, 2003 *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Pres., London.
- Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaran Indonesia: Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta
- Daniel L. Horowitz dan James B. Duke, 2001, "The Draft Law on Indonesian Political Parties, Election, and Legislative Bodies: An Analysis", dalam R. William Liddle (Editor), *Crafting Indonesian Democracy*, Mizan Media Utama, Bandung.
- David Robertson, 1976, *A Theory Of Party Competition*, John Wiley& Son, Ltd., New York,
- David M. Olson, 1994, *Democratic Legislative Insitutions: A Comparative View*, M.E. Sharpe, Armonk, New York
- Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta.
- Ehrmann, 1943, *The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: a Comparative Study*, The University of Chicago Law Review, Chicago.
- Frank Feulner, Dkk, 2008, *Peran Perwakilan Parlemen*, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Proyek PROPER-United Nations Development Programme Indonesia, Jakarta.
- Franz Magins Suseno SJ, 2001, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Garcia et al., 2017, *The constitution of the United States of America, analysis & interpretation. Legislative Department*, U.S. Government Publishing Office, Washington.
- Harpine, 1956, *Congressional investigating power, Judicial Interpretation Of The Scope Of Inquiry*, American University Law Review, Washington.

- Haryanto, 1984, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Liberty, Yogyakarta.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, Translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell
- , 1992, *Introduction To The Problems Of Legal Theory*, Claredon Press, Oxford,
- , 2011, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa (penerjemah: Raisul Muttaqien), Media, Bandung.
- Harmaily Ibrahim, 1986, *Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun. Mas, Jakarta.
- I Dewa Gede Atmaja, 2012, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press, Malang.
- I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Isra, Saldi, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model LegislasiParlementer dalam Sistem Presidensil Indonesia*, cetakan pertama,Rajawali Pers, Jakarta.
- , 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Raja Grafindo Persada,Depok.
- Jimly Asshidiqie, 1986, *Pergumulan peran pemerintah dan parlemen dalam sejarah ; telaah perbandingan konstitusi berbagai Negara*, UI;Press, Jakarta.
- , 2009, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- ,2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- La Ode Husen, 2017, *Hukum Konstitusi; Kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan*,SIGn,

Makassar.

- Laica Marzuki, 2008, *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum*, Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Lawrence M Fredman, 2009, *Sistem Hukum* (penerjemah: M Kosim), Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Maurice Duverger, 1959, *Political Parties: Their Orgaization And Activity In The Modern State*, Methuen & Co. Ltd., London
- Mei Susanto, 2013, *Hak Budget Parlemen di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Fak. Hukum UI, Jakarta.
- Moh. Mahfud. MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Raja Grafido, Jakarta
- Montesquieu, 1977, *The Spirit Of Laws* (penerjemah M Khoiril Anam, 2011), Nusa Media, Bandung.
- Muhammad Tahir Azhari. 2003, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Prenada Media, Jakarta.
- Muhammad Yamin. 2003, *Sejarah Proklamasi Republik Indonesia*, Jilid II,
- Muin Fahmal, 2008, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- , 2008, Menyoal Perubahan UUD NRI Tahun 1945, dalam Laica, *Dari Timur ke Barat Memndu Hukum*, 414-436, Sekertariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- , 2000, Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi dalam Negara Kesatuan, dimuat pada *jurnal Hukum islah* Fakultas hukum

Universitas Muslim Indonesia No.2 Tahun ke II April-Mei.

- , 2001, Kearah Terbentuknya UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Baru, dimuat pada *jurnal Hukum, Universitas Muslim Indonesia No.2 Tahun ke II Mei-Juni*.
- , 2003, *Liku-Liku Pembentukan Mahkamah Konstitusi*, BPHN, Jakarta.
- , 2014, *Political Attitude of the Government of the Republic of Indonesia for Policies of Halal Products*, Koetakupa, Makassar.
- M. Djadijono Efriza. 2011, *Wakil Rakyat tidak Merakyat "Evaluasi Kinerja Satu Tahun Wakil Rakyat"*. Alfabeta. Bandung.
- Notohamidjojo. O,1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta
- Samsul Wahidin, 2011, *Konseptualisasi Dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Soehino, 2010, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV_2017

Majalah dan Jurnal:

- Laica Marzuki, 2008, Kedaulatan Rakyat dan Konstitusionalisme dalam Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Konstitusi*, PKK-FH UMI Makassar, Vol. 1, No. 1, Oktober 2008.
- Muin Fahmal, 2008, Enam Tahun UUD 45 Pasca Amandemen, *Jurnal Konstitusi*, PKK-FH UMI Makassar, Vol. 1, No. 1, Oktober 2008.
- , 2008, Keberadaan Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Hukum Islah* Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Nomor 19 Tahun X, Januari-April 2008.
- Naswar, 2012, Hak Angket Dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume I, No. 1, November 2012
- Novianto, 2017, Urgensi Pembentukan Undang-Undang Hak Angket DPR RI", Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, *Negara Hukum* Vol. 8 nomor 2, November 2017.

Lembaga Kepresidenan dan Akar Permasalahannya Pasca Amandemen terhadap UUD 1945

Eddy Purnama
Guru Besar Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh

A. Landasan Historis

Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah amandemen terhadap UUD 1945. Kehendak demikian atas kesadaran bahwa UUD 1945 sebelum amandemen disamping secara konseptual terdapat kerancuan, di mana meskipun keberadaan Presiden *untergeordnet* dengan MPR tetapi dengan adanya prinsip *consentration of power and responsibility upon the president* (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) menjadikan Presiden sebagai pemegang posisi sentral dan dominandalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Negara, padahal Presiden adalah mandataris MPR. Kemudian selain memegang kekuasaan eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislatif (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*), ditambah lagi dengan hak prerogatif yang sangat besar. Hal tersebut diperparah lagi dengan tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya.

Dalam pelaksanaannya pun sejak rezim Orde Lama, Orde Baru dan sesudahnya telah membuka jalan bagi tampilnya pemerintahan yang otoriter, korup, dan tidak demokratis.¹ Karena memberi peluang untuk membangun sistem politik yang memberi kekuasaan yang

¹ Dahlan Thaib *et.al.*, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h. 169.

sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*)² sehingga Presiden menjadi steril dari kontrol. Selain itu kekuasaan legislatif secara praktis didominasi oleh Presiden.³ Dengan demikian, Presiden, baik secara atributif maupun delegatif, memiliki kewenangan yang sangat besar untuk menafsirkan hal-hal penting yang ada di dalam UUD 1945 dengan peraturan pelaksanaan atau undang-undang organik.⁴

Kecenderungan otoritarianisme pada rezim yang lalu yang bersumber pada kuatnya kedudukan Presiden, perlu dicegah melalui sistem *checks and balances* dan diperkuat dengan lembaga kontrol, baik dari parlemen maupun dari masyarakat.⁵ Kenyataan tersebut antara lain mendorong keinginan untuk mengadakan amandemen secara bertahap terhadap UUD 1945, yang salah satu agendanya adalah melakukan pemberdayaan terhadap lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian dilakukanlah amandemen oleh MPR terhadap UUD 1945 melalui 4 tahap mulai dari tahun 1999 s/d tahun 2002.

B. Dilema Pasca Amandemen UUD 1945

Perubahan terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR secara tambal sulam⁶ ternyata menghasilkan sistem ketatanegaraan yang *error* karena belum mampu mengatur hal-hal yang prinsipil secara tuntas sehingga menimbulkan banyak permasalahan. Pergeseran *executive heavy* menjadi *legislative heavy* di tangan DPR dengan kedaulatan partai sudah merambah di segala lini dan menjadi akar permasalahan hingga kehilangan arah yang berbuntut kepada kesesatan. Melalui kewenangan legislasi DPR dapat berbuat apa saja yang dikehendaki oleh “Dewa Partai” untuk menjadi legal. Dalam Pemilu Legislatif semua caleg berjanji setinggi langit karena mereka

² Sri Soemantri M., Reformasi Konstitusi, Dalam *Jurnal Sosial Politik Dialektika*, Vol. 2, No. 2, 2001, h. 6; mengemukakan: “Dari fenomena yang terjadi selama pemerintahan Soeharto seperti halnya dalam periode tahun 1959-1967, dalam kurun waktu 1967-1998, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik dikuasai oleh Presiden Soeharto. Hal ini membuktikan bahwa UUD 1945 adalah *executive heavy*”.

³ Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) menyatakan, “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

⁴ Mahfud MD, dalam A. Mukti Arsyad et.al., *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, h. xi.

⁵ Sri Soemantri M., dalam *Ibid*, h. vii.

⁶ Meski banyak Universitas Terkemuka di Indonesia terlibat ketika itu dan mereka menyampaikan hasil kajiannya, tetapi semua draft kajian yang disampaikan tidak pernah diakomodir oleh pelaku amandemen yang berada di Lembaga MPR.

memang dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi sesampai di Senayan dengan sistem Fraksi mereka menjadi berbalik untuk memperjuangkan keinginan partai. Mereka memang dipilih dengan biaya mahal untuk menjadi wakil rakyat, namun bisa diusir dari kursinya di Senayan oleh partai hanya karena pimpinan partai merasa kepentingannya terganggu.⁷

Selain itu DPR juga sudah banyak merambah kewenangan lain, seperti melakukan *fit and proper test* terhadap calon pimpinan KPK, calon Hakim Agung, calon Gubernur Bank Indonesia, calon pimpinan KPU, sampai terhadap calon Panglima TNI, calon Kapolri, dan lainnya. Padahal 3 (tiga) fungsi utamanya saja belum mampu diselesaikan. Sebuah “sandiwara aneh” yang dibayar mahal⁸ dengan uang Negara pun dapat ditonton di sini. Alur ceritanya dimulai ketika rekrutmen calon anggota DPR oleh partai politik masih dipertanyakan keberadaan dan kulaitasnya, kemudian mereka ini juga yang menjadi penguji untuk jabatan-jabatan strategis Negara. Dalam “Sistem *Error*” ini sesungguhnya banyak orang-orang pintar dan baik tetapi tidak terserap untuk mengisi kursi berdasarkan kapasitasnya. Namun sebaliknya banyak orang yang biasa-biasa saja dan tidak memiliki kapasitas bahkan bermasalah pula bisa mendapat posisi yang menentukan.⁹

Sistem “kedaulatan partai” yang dihadirkan undang-undang organik pasca amandemen UUD 1945 sesungguhnya sudah banyak menyimpang dari falsafah Negara (Pancasila) yang telah disapekati dahulu sehingga melahirkan kondisi yang anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu bukti misalnya dalam pembentukan lembaga kepresidenan; ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menetapkan syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Berikutnya ketentuan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 menentukan tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut dengan undang-undang. Berdasarkan amanah dua ketentuan tersebut lahirlah apa yang dikenal dengan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Periode berlaku ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

⁷ Hal ini dimungkinkan karena Hak Recall ada pada setiap partai politik.

⁸ Hitungan dimulai dari melaksanakan pemilu sampai terpilih dan menerima segala macam dana dari negara bagi seorang anggota DPR

⁹ M Hatta Taliwang, “Keanehan” Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, cakrawarta.com, November 15th, 2015.

menentukan:

- (1) Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (2) Pengumuman calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden atau Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota DPR kepada KPU.
- (3) Pendaftaran Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi persyaratan perolehan kursi DPR atau perolehan suara sah yang ditentukan oleh undang-undang ini kepada KPU.
- (4) Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Berikutnya periode Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menetapkan:

Pasal 8: Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai politik atau Gabungan Partai Politik.

Pasal 9: Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota Dewan perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden periode mendatang berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menetapkan:

Pasal 221: Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Pottik.

Pasal 222: Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau GabunganPartai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota Dewan perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan Pemilu

Presiden dan Wakil Presiden.

Ketiga Undang-Undang tersebut di atas memang kelihatannya biasa-biasa saja sebab hal tersebut sudah menjadi yang dibiasakan, tetapi dalam praktik dapat dilihat dengan kasad mata betapa serunya ketika proses penyandingan untuk menjadi pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Dalam kontestasi ini ditemui fakta bahwa sedemikian besar dominasi partai terhadap individu, bahkan hak individu tidak dikenal sama sekali, apalagi dengan adanya *presidential threshold*. Partai partai yang memiliki kans untuk mengusung calon pun berlomba berburu siapa yang akan dijadikan mangsa yang mampu mengemban segala kepentingannya. Sementara partai-partai kecil yang diterima sebagai anggota koalisi ya menunggu saja mudah-mudahan ada secercah harapan di kursi-kursi kabinet atau posisi lainnya, tetapi bagi yang berada di luar koalisi hanya menjadi sebagai penggembira saja sambil gigit jari.

Setelah pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, permainan tahap berikutnya dimulai untuk menggolkan posisi para menteri yang mereka jagokan oleh masing-masing partai yang dibalut dengan nomenklatur “koalisi”. Disini pula tontonan sepak terjang partai yang demikian seru bisa dinikmati oleh seluruh rakyat, di mana Presiden dan Wakil Presiden hasil pilihannya harus bertekuk lutut kembali kepada partai pengusung. Dengan demikian lebih banyak partai yang sedia berkoalisi maka semakin bertambah pusing pula Presiden dan Wakil Presiden dalam upaya pemerataan balas budi.

Kalaulah sistem ini terus dipertahankan dalam penyelenggaraan negara sudah bisa dipastikan Presiden dan Wakil Presiden dalam mengemban tugas dan kewajibannya selalu akan berhadapandengan 2 (dua) pilihan yang sulit; kepentingan rakyat atau kepentingan partai. Dan lazimnya kepentingan pengusulnlah yang di kedepankan, maka di sinilah kita bisa bisa dijadikan sebuah catatan penting bahwa kehendak rakyat harus dikesampingkanoleh Presiden dan Wakil Presidenkarena undang-undang yang telah ditetapkan oleh lembaga DPR menghendaki demikian.

Fenomena lain lagi dalam hal pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan Pasal 7A ayat (1) UUD 1945 menentukan: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap

negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***) Sementara Pasal 24C ayat (1) menentukan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***))

Dalam hal ini meskipun nantinya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tetapi karena putusan akhir untuk pemberhentian ada dalam rapat paripurna MPR, maka hal itu tidak akan pernah terjadi, mengingat mayoritas di sana adalah partai-partai koalisi pendukung pemerintah. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi yang telah ditentukan sebagai putusan “tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final”, ternyata bisa tidak memiliki kepastian hukum, karena dapat dianulir oleh putusan MPR.

Dengan demikian perlu diketahui bahwa di semua negara, berkembang atau maju, selatan dan utara fenomena masa kini ialah perubahan (pembangunan).Pembangunan bukan sekedar perubahan terhadap suatu masyarakat, melainkan lingkungannya.¹⁰ Karena itu, perubahan-perubahan besar yang digerakkan oleh pembangunan nasional dan perubahan-perubahan besar sebagai akibat bahwa dunia semakin satu, semakin interdependen dapat diperhitungkan secara dini. Segala daya upaya itu, sudah barang tentu rangsangan dan pertimbangannya, adalah aspirasi yang hidup dan berkembang dari masyarakat, dari rakyat.Dalam kaitan itu, harus bisa ditangkap dan dipahami, bahwa aspirasi rakyat itu dalam kebudayaan, dalam ekonomi, dalam politik, dalam hukum, juga berhasrat semakin besar, semakin luas dan karena itu menghendaki iklim yang lebih sempurna.

¹⁰ Lili Rasyidi, I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal, 172.

C. Simpulan

Permasalahan yang dihadapi oleh Lembaga Kepresidenan dalam menyelenggarakan roda pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 bukanlah disebabkan oleh kuantitas kewenangan yang telah dikurangi dan kualitas Presiden dan Wakil Presiden terpilih, tetapi terletak pada sistem yang memang masih menghambat kinerja mereka. Keadaan ini jika dibiarkan terus berlangsung akan membawa kerugian besar kepada pemilik kedaulatan yang sesungguhnya di negara ini yakni rakyat.

D. Rekomendasi

UUD 1945 pasca amandemen ternyata masih menyimpansegudang permasalahan dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, amandemen kembali merupakan langkah yang tepat bagi penyempunaan aturan main ini, sehingga semua organ negara akan berjalan secara tersistem di atas relnya masing-masing. Prinsip pembatasan kekuasaan harus diutamakan agar organ yang satu tidak mengintervensi organ lainnya.

Lembaga Perwakilan perlu dikonstruksikan kembali kewenngannya masing-masing agar sesuai dengan sistem, tujuan negara dan falsafah negara Pancasila. Karena problema konstitusi berat ini merupakan dilema yang mengganjal kinerja Lembaga Kepresidenan. Oleh karena itu, sistem presidensial dan *checks and balances* bukan hanya sekedar wacana tetapi maujudkansebagai prioritas utama yang harus dituangkan kembali ke dalam UUD 1945 secara taat asas.

Dalam sistem presidensial sesungguhnya multi partai bukanlah padanannya. Untuk itu ketentuan tentang presidensial threshold tidak dilakukan setengah hati tetapi harus mampu mewujudkan penyerhanaan partai sampai ke level 2 (dua) partai saja.¹¹ Dengan catatan hak individual harus dibuka lebar dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, soal terpilih atau tidak nantinya itu urusan rakyat sendiri.

Jika UUD 1945 telah disepakati sebagai aturan main dalam NKRI, maka kerangka negara tersebut haruslah memuat pengaturan secara jelas dan tuntas terhadap hal-hal yang prinsipil, baik substansi maupun prosedural sehingga tidak bisa diselewengkan/dimanipulasi bila suatu materi harus diatur lebih lanjut dengan peraturan turunannya.

¹¹ Dalam sistem ini tentunya Presiden dan Wakil Presiden minimal tidak disibukkan untuk berhadapan dan melayani partai yang banyak.

KEPUSTAKAAN

- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007.
- , *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008.
- , *Konstitusi Negara Kajian Perspektif Hukum Konstitusi*, Pustaka Sutra Bandung, 2010.
- , *Lembaga Perwakilan Dan Checks and Balances Dalam Kekuasaan Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Syiah Kuala di Gedung AAC Prof. Dr. Dayan Dawood, MA. Darussalam-Banda Aceh, Kamis 23 Januari 2014.
- Dahlan Thaib et.al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Lili Rasyidi, I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Mukti ArsyadA., et.al., *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Hatta TaliwangM., "Keanehan" Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, cakrawarta.com, November 15th, 2015.
- Jurnal Demokrasi & HAM (Reformasi Konstitusi), Vol.1, No. 4 Edisi September – Nopember 2001.
- Jurnal Sosial Politik Dialektika, Vol. 2, No. 2, 2001.

Isomorfisme dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia

Aidul Fitriaciada Azhari

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

A. Pendahuluan

Salah satu perkembangan dalam ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 – selanjutnya disebut UUD 1945 – adalah terbentuknya lembaga-lembaga baru yang dikenal yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan UUD 1945 yang asli. Lembaga-lembaga baru tersebut terutama berupa lembaga-lembaga independen yang dipandang sebagai badan negara penunjang (*auxiliary state organs*) dengan kedudukan mandiri terhadap badan negara utama (*main state organs*). Lembaga-lembaga negara independen tersebut ada yang dibentuk berdasarkan perintah UUD 1945, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Yudisial (KY). Ada pula yang dibentuk berdasarkan perintah UU atau Keputusan Presiden, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Nasional HAM, Otoritas Jasa Keuangan, dan Komisi Informasi.

Secara normative lembaga-lembaga tersebut disebut independen karena dari segi kedudukan tidak bertanggung jawab kepada lembaga lain dan kewenangannya tidak dapat dicampuri oleh lembaga lain. Sekalipun demikian, dalam kerangka pemisahan kekuasaan di antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial, keberadaan lembaga-lembaga negara independen tersebut tidak jarang menimbulkan ketegangan dengan lembaga-lembaga negara utama yang konvensional. Konstruksi pemisahan kekuasaan yang meniscayakan mekanisme pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*)

menimbulkan kesulitan tersendiri manakala kewenangan lembaga-lembaga negara independen berbenturan dengan kewenangan pada lembaga-lembaga negara konvensional.

Ketegangan antara lembaga-lembaga negara itu terekam dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi, di antaranya Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 yang berasal dari gugatan tentang hak angket DPR terhadap KPK yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusannya, MK menyatakan, “Meskipun KPK merupakan komisi yang bersifat independen sebagaimana yang diatur dalam UU KPK, namun telah jelas bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagaimana institusi kepolisian dan kejaksaan melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan yang masuk dalam ranah eksekutif.” Dengan demikian, “DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, meskipun KPK juga bertanggung jawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial.”¹

Dengan adanya ketegangan antar lembaga tersebut, maka timbul pertanyaan berkenaan dengan factor penyebab dari terjadinya ketegangan tersebut? Tulisan ini menganalisis salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya ketegangan tersebut dengan menggunakan salah satu teori yang dipinjam dari matematika, yakni teori isomorfisme. Tetapi, sebelumnya akan diulas terlebih dahulu teori kedaulatan dari Jean Bodin yang mendasari lahirnya kekuasaan pada negara modern.

B. Paradigma Kedaulatan

Kekuasaan dalam negara-bangsa modern lahir dari konsep kedaulatan (*sovereignty*) yang pertama kali dicetuskan Jean Bodin. Menurut Bodin, pada dasarnya kedaulatan yang dimiliki negara itu bersifat absolut, tidak dapat dipecah, dan permanen.² Dengan begitu, volume kekuasaan itu bersifat utuh dan tidak dapat terbagi-bagi,

¹ Putusan MKRI Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 110.

² Dalam pandangan Jean Bodin, kedaulatan itu bersifat “*absolute, indivisible, and permanent*”. Kedaulatan mendelegasikan kekuasaan yang dimilikinya kepada lembaga-lembaga negara, sehingga lembaga-lembaga negara tidak memperoleh kekuasaan dari dirinya sendiri. Scott Gordon, *Controlling State Constitutionalism from Ancient to Today*, Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, 2002, hlm. 22-23.

sehingga berlaku “hukum bejana berhubungan” mana kala kekuasaan bertambah pada satu lembaga negara, maka akan terjadi pengurangan kekuasaan pada lembaga negara yang lain. Persoalannya, distribusi kedaulatan kepada tiga cabang kekuasaan utama menjadi kompleks mana kala terbentuk lembaga-lembaga negara independen yang kewenangannya didelegasikan dari lembaga-lembaga pada tiga cabang kekuasaan utama.

Dalam konteks negara Indonesia, kompleksitas tersebut muncul seiring dengan amandemen UUD 1945 yang mengubah secara mendasar konsep kedaulatan rakyat dalam negara Republik Indonesia. Sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (naskah asli)³ menyebutkan, bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Penjelasan UUD 1945 (naskah asli) memberikan uraian konsep kedaulatan rakyat tersebut: “Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).”

Mengacu pada konsep Bodin, naskah asli UUD 1945 memandang kedaulatan rakyat sebagai entitas tunggal dan utuh yang secara kelembagaan direpresentasikan oleh MPR sebagai “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*)”. Entitas tunggal kedaulatan rakyat yang direpresentasikan oleh MPR itu kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga lain menjadi kekuasaan negara yang dipegang oleh DPR, Presiden/Wakil Presiden, MA, dan BPK.⁴ MPR sendiri memiliki kekuasaan tertinggi untuk

³ Istilah “naskah asli” merujuk pada persitilahan dalam dokumen resmi yang dikeluarkan oleh MPR tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada bagian Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR dan Sambutan Pimpinan MPR dalam dokumen tersebut dinyatakan, “Melakukan perubahan dengan cara addendum artinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli dan naskah perubahan diletakkan melekat pada naskah asli.” Lihat MPR-RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR-RI: Jakarta, 2011, hlm. 4 dan 8.

⁴ Secara historis keberadaan lembaga-lembaga negara dalam UUD 1945 merupakan bentuk adaptasi dari lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam sistem ketatanegaraan Hindia Belanda, yakni (1) *Gouverneur Generaal* atau Gubernur Jenderal yang menjalankan pemerintahan umum; (2) *Raad van Nederlands Indië* sebagai dewan penasihat yang mendampingi *Gouverneur Generaal*; (3) *Volksraad* sebagai parlemen Hindia Belanda; (4) *Hoogerechtschef* yang merupakan Mahkamah Agung; dan (5) *Algemeen Rekenkamer* yakni badan pemeriksa keuangan. Dalam naskah asli UUD NRI Tahun 1945, Gubernur Jenderal diadaptasi menjadi Presiden dan Wakil Presiden, *Raad van NederlandsIndië* menjadi Dewan Pertimbangan Agung, *Volksraad* menjadi

menetapkan UUD yang merupakan aturan hukum tertinggi yang di dalamnya mengatur distribusi kekuasaan pada lembaga-lembaga negara lainnya.

Setelah amandemen, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah secara mendasar menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan konsep kedaulatan rakyat ini bersamaan dengan perubahan system pemerintahan dengan adanya penambahan Pasal 6A yang mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung tersebut, maka berlaku pula system pemerintahan presidensial yang menggantikan sistem pemerintahan yang berlaku sebelumnya dalam naskah asli UUD 1945.⁵

Dengan konstruksi hasil amandemen pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu, kedaulatan rakyat langsung didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara yang kekuasaannya telah ditetapkan dalam UUD. Dengan demikian, tidak dikenal lagi ada representasi tunggal atas entitas kedaulatan rakyat yang sebelumnya dipegang oleh MPR, melainkan setiap lembaga negara menjadi representasi dari kedaulatan rakyat. Konsekuensinya, seluruh lembaga negara memiliki kedudukan yang sederajat sehingga berlaku pemisahan kekuasaan antara lembaga negara yang meniscayakan pula berlakunya mekanisme pemeriksaan dan keseimbangan di cabang-cabang kekuasaan tersebut.

Namun demikian, distribusi kekuasaan setelah amandemen UUD 1945 tersebut tidak sepenuhnya sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang berlaku dalam system pemerintahan presidensial. Keberadaan lembaga-lembaga lama seperti MPR dan MA serta lembaga-lembaga baru seperti DPD, MK dan KY belum sepenuhnya memiliki batas-batas kewenangan yang jelas. Kedudukan MPR, misalnya, tidak

DPR, *Hoogerechtshof* menjadi Mahkamah Agung, dan *Algemeen Rekenkamer* menjadi Badan Pemeriksa Keuangan. Lihat Aidul Fitriadi Azhari, *UUD 1945 sebagai Revolutiegrondwet Tafsir Poskolonial atas Gagasan-gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Jalasutra, 2011, hlm. 34-37 dan 71-72.

⁵ Secara umum dikenal tiga macam sistem pemerintahan yang diklasifikasikan berdasarkan hubungan legislatif dan eksekutif, yakni sistem presidensial yang berasal dari model Amerika Serikat, sistem parlementer yang berasal dari Kerajaan Inggris, dan sistem semi-presidensial atau sistem hibrida yang pertama kali berlaku di Prancis. Lihat José Antonio Cheibub, Zachary Elkins, dan Tom Ginsburg, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective,” dalam *Texas Law Review*, Vol. 89:XXXX, 2011, hlm. 1, online <<http://home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/LatinAmericanPresidentialismInComparativeAndHistoricalPerspective.pdf>> diakses 21 April 2020.

seperti Kongres dalam system presidensial Amerika yang merupakan lembaga legislatif yang terdiri atas *House of Representatives* dan *Senate*.⁶ Kedudukan MPR justru menjadi lembaga tersendiri yang terpisah dari DPR dan DPD dengan kewenangan yang bersifat terbatas.⁷ Sementara itu kekuasaan DPR dan DPD pun tidak simetris sebagaimana aslinya berlaku dalam sistem presidensial Amerika Serikat.

Cabang kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh MA dan MK pun bukan tanpa masalah. Kehadiran KY justru sering melahirkan perselisihan antara MA dan KY. Sementara itu, kewenangan MK dan MA pun masih menimbulkan masalah, di antaranya terkait dengan penyelesaian sengketa Pilkada yang secara tekstual dalam UUD 1945 tidak termasuk kewenangan MK, tetapi juga ditolak sebagai bagian dari kewenangan MA.⁸

Munculnya perselisihan kewenangan antar lembaga negara tersebut secara normative seharusnya dapat diselesaikan melalui proses peradilan di MK yang salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Namun, dari segi teori kedaulatan munculnya perselisihan tersebut dapat dilihat sebagai pantulan dari inkoherensi paradigmatic dalam amandemen UUD 1945. “Hukum bejana berhubungan” yang

⁶ Article I, section 1 Konstitusi AS menyatakan, *“All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”*

⁷ Menurut Pasal 3, Pasal 7B ayat (6) dan (7), dan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden bila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dan memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden diberhentikan secara bersamaan.

⁸ Dalam Pasal 157 UU Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa perkara hasil Pemilihan (Kepala Daerah) diperiksa dan diadili oleh peradilan khusus yang akan dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Sebelum peradilan khusus tersebut terbentuk, perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi. Sekalipun demikian berdasarkan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 sebenarnya MK sudah membatalkan kewenangannya untuk memeriksa dan mengadili sengketa Pilkada. Sementara itu MA pun menolak untuk memeriksa dan mengadili sengketa Pilkada dengan argumentasi putusan Pilkada bersifat akhir dan mengikat, sedangkan bila diperiksa di lingkungan peradilan di bawah MA masih memungkinkan diajukan upaya kasasi. Lihat “MK-MA Ingatkan Pembentukan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada” dalam Hukum Online.Com <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58c27a06d91c8/mk-ma-ingatkan-pembentukan-peradilan-khusus-sengketa-pilkada>> diakses 23 April 2020.

mengatur secara “alamiah” kekuasaan yang berasal dari entitas tunggal kedaulatan rakyat tidak beroperasi secara baik yang disebabkan karena terdapat dua paradigam kedaulatan berbeda–dalam naskah asli UUD 1945 dan amandemen UUD 1945– yang belum diselaraskan satu sama lain. Inkoherensi paradigmatik itu di antaranya disebabkan oleh isomorfisme yang terjadi selama proses amandemen UUD 1945.

C. Isomorfisme Hukum

Isomorfisme adalah konsep umum yang sering digunakan dalam bidang matematika. Kata isomorfisme berasal dari Bahasa Yunani iso, bermakna “sama” dan morphosis, bermakna “membentuk” atau “menyusun”.⁹ Ensiklopedia Britanica memberikan pengertian isomorfisme dalam matematika aljabar sebagai: “a one-to-one correspondence (mapping) between two sets that preserves binary relationships between elements of the sets.”¹⁰ Intinya, isomorfisme adalah bentuk korespondensi antara dua rangkaian atau kelompok yang bersifat mempertahankan hubungan biner di antara bagian-bagian dari kedua rangkaian atau kelompok tersebut.

Dalam kajian sosial-humaniora, konsep isomorfisme ini digunakan untuk menjelaskan bentuk-bentuk korespondensi dua organisasi yang ditandai dengan persamaan dari struktur dan proses satu organisasi terhadap organisasi lainnya. Konsep isomorfisme ini pertama kali digunakan dalam analisis sosiologi oleh Paul DiMaggio dan Walter Powell dalam tulisan klasiknya yang berjudul *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* (1983). Dalam tulisannya, Di Maggio dan Powell menjelaskan ada tiga macam isomorfisme institusional, yakni: 1) isomorfisme koersif yang berasal dari pengaruh politik dan masalah legitimasi; 2) isomorfisme mimetik yang dihasilkan dari respons standar terhadap ketidakpastian; dan 3) isomorfisme normatif, terkait dengan profesionalisasi.¹¹

⁹ Isomorphism, online: <<https://mathworld.wolfram.com/Isomorphism.html>>diakses 23 April 2020.

¹⁰ Isomorphisme, online <<https://www.britannica.com/science/isomorphism-mathematics>>diakses 23 April 2020.

¹¹ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” dalam *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), hlm. 150, online: <<http://www.jstor.org/stable/2095101>>diakses 23 April 2020.

Di Maggio dan Powell menjelaskan lebih lanjut tentang isomorfisme koersif sebagai:

*results from both formal and informal pressures exerted on organizations by other organizations upon which they are dependent and by cultural expectations in the society within which organizations function. Such pressures may be felt as force, as persuasion, or as invitations to join in collusion.*¹²

Isomorfisme koersif ini dapat ditemui dalam berbagai tekanan yang dilakukan oleh berbagai organisasi antar pemerintah (*intergovernmental organizations/IGOs*) seperti IMF dan Bank Dunia yang secara langsung mempengaruhi kebijakan melalui persyaratan dalam ketentuan pinjaman dana (*loan*). Mekanisme lain dapat juga dilakukan oleh apa yang dikenal sebagai “aktor-aktor dominan” (*dominant actors*) yang dapat berupa negara yang secara ekonomi lebih maju, organisasi antar pemerintah, atau perusahaan-perusahaan multinational/transnasional (*MNC/TNC*) yang mempromosikan kebijakan-kebijakan yang bersifat “*indirect coercion*” atas dasar asumsi bahwa terdapat “*best practice*” atau “*to be taken-for-granted practice*” yang terdapat pada “aktor-aktor dominan” yang harus diikuti.¹³

Sementara itu isomorfisme mimetic terjadi karena terjadi ketidakpastian yang dapat diakibatkan oleh perubahan teknologi yang belum dapat dipahami, perubahan ekonomi yang menimbulkan kebingungan atau perubahan lingkungan strategis yang memerlukan penyesuaian baru, sehingga diperlukan model yang dapat ditiru dari organisasi atau negara lain. Dalam hal ini pemodelan adalah respons standar terhadap ketidakpastian.¹⁴

Contoh yang paling jelas dan dramatis dari isomorfis memimetik adalah modernisasi yang dilakukan oleh Jepang pada akhir abad ke-19 dengan cara mengambil model dari negara-negara Barat yang dipandang lebih berhasil. Pada saat itu pemerintah Jepang mengirim para utusan untuk mempelajari sistem hukum, tentara, dan kepolisian ke Jerman dan Prancis, sistem angkatan laut dan pos ke Inggris, serta perbankan dan pendidikan ke Amerika Serikat. Dengan mengambil model dari negara-negara Barat yang sudah maju saat itu, Jepang menerapkan secara sukarela dan selektif dari negara-negara yang

¹² *Ibid.*

¹³ GülSosay, “Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies”, makalah pada *The 2005 Annual Conference of the European Consortium for Political Research, Budapest, Hungary*, 8-10 September 2005, online: <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/380/1/MPPA_paper_380.pdf> diakses 23 April 2020.

¹⁴ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, *op. cit.*, hlm. 151.

dijadikan model tersebut, baik dalam struktur, institusi dan prosedur, bahkan termasuk ritual.¹⁵ Proses isomorfisme mimetic tersebut terbukti berhasil mengantarkan Jepang tampil sebagai negara industri maju.

Terakhir, isomorfisme normatif lahir dari kebutuhan profesionalisasi. Di Maggio dan Powell menafsirkan profesionalisasi sebagai, *“the collective struggle of members of an occupation to define the conditions and methods of their work, to control ‘the production of producers’, and to establish a cognitive base and legitimation for their occupational autonomy.*¹⁶ Ada dua aspek profesionalisasi yang penting sebagai sumber isomorfisme normatif. Pertama, penguatan landasan bagi pendidikan formal dan legitimasi terhadap basis kognisi yang dihasilkan oleh spesialisasi perguruan tinggi. Kedua, pertumbuhan serta elaborasi dari jaringan profesional dan model-model baru yang berdifusi dengan cepat.¹⁷ Perguruan tinggi dan lembaga-lembaga pelatihan profesional adalah pusat utama bagi perkembangan norma organisasi di antara tenaga-tenaga profesional. Begitu pula asosiasi-asosiasi profesional yang digunakan untuk merancang dan melembagakan aturan-aturan normatif bagi perilaku organisasi dan profesional. Mekanisme tersebut menciptakan satu tempat bagi pertukaran individu-individu yang berasal dari perguruan tinggi atau asosiasi profesional yang memiliki norma dan orientasi yang sama terhadap kebijakan atau institusi, sehingga muncul kebutuhan homogenitas dari struktur, institusi atau prosedur antar dua atau lebih organisasi atau negara.¹⁸

D. Isomorfisme dalam Ketatanegaraan Indonesia

Dalam kaitan dengan perkembangan lembaga-lembaga baru pasca reformasi proses isomorfisme itu terutama terjadi melalui isomorfisme koersif. Proses isomorfisme koersif sebenarnya terjadi sejak era Orde Baru sebagai bagian dari ketergantungan negara Indonesia terhadap IMF dan Bank Dunia. Isomorfisme terjadi sejalan dengan persyaratan pinjaman luar negeri dari IMF dan Bank Dunia. Namun, proses koersi tersebut tidak terlaku kuat dalam dalam bidang ketatanegaraan dikarenakan rezim Orde Baru cenderung resisten terhadap setiap upaya untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 152.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Namun, setidaknya pada masa Orde Baru tercatat pembentukan Komnas HAM pada tanggal 7 Juni 1993 yang berdasarkan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993. Dalam Keputusan Presiden itu disebutkan bahwa Komnas HAM adalah lembaga mandiri, sekali pun anggarannya dibebankan kepada Sekretariat Negara. Latar belakang Keputusan Presiden tersebut adalah menindaklanjuti hasil rekomendasi Lokakarya tentang HAM yang diprakarsai oleh Departemen Luar Negeri RI dan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang diselenggarakan pada 22 Januari 1991 di Jakarta.¹⁹ Namun, pada penghujung tahun 1991 itu pula terjadi peristiwa Santa Cruz di Povinsi Timor Timur yang memicu reaksi masyarakat internasional terhadap pelanggaran HAM oleh pemerintahan Orde Baru.²⁰ Adanya peran PBB serta tekanan intenasional selepas peristiwa Santa Cruz menunjukkan adanya proses isomorfisme koersif dalam pembentukan Komnas HAM sebagai lembaga independen di era Orde Baru.

Setelah reformasi pembentukan lembaga-lembaga negara baru semakin banyak seiring dengan tuntutan di segala bidang yang muncul dalam proses reformasi. Ketidakpastian yang disebabkan oleh krisis politik yang meluas telah mengakibatkan kebutuhan akan model yang diasumsikan sebagai “*best practice*” di negara-negara lain yang dianggap lebih maju. Proses isomorfisme koersif pada saat itu tidak lepas pula dari penandatanganan Letter of Intent (LoI) dengan IMF pada tanggal 15 Januari 1998 yang menyebabkan semakin kuatnya ketergantungan Indonesia kepada IMF.²¹

Dalam konteks ini penjelasan Henisz, Zelner, dan Guillén menjadi relevan, bahwa:

*the intervention of an outsider or third party tilt the balance of power toward the group (or groups) favoring reform by providing that group with more resources, legitimacy, or rhetorical arguments, and by prompting various groups to join in the pro-reform coalition.*²²

¹⁹ Sriyana, *Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (LSAF), 2007, online: <https://lama.elsam.or.id/downloads/1262843232_13._Mekanisme_Komnas_HAM_di_Indonesia.pdf> di akses 25 April 2020.

²⁰ “Tragedi Santa Cruz dan Sejarah Kekerasan Indonesia di Timor Leste,” Tirto.id, 12 November 2018, online: <<https://tirto.id/tragedi-santa-cruz-dan-sejarah-kekerasan-indonesia-di-timor-leste-b4FM>> diakses 25 April 2020.

²¹ “Kilas Balik Indonesia-IMF Selama Krisis Ekonomi Asia,” Tirto.id., 20 Juli 2017, online: <<https://tirto.id/kilas-balik-indonesia-imf-selama-krisis-ekonomi-asia-cs6F>> diakses 26 April 2020.

²² Witold J. Henisz; Bennet A. Zelner; Mauro F. Guillén, “The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999”, *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 6. (Dec., 2005), hlm. 875, online:

Konsekuensi dari isomorfisme koersi itu adalah manakala perubahan kebijakan dan kelembagaan tidak dapat disepakati melalui dinamika proses politik domestik, maka muncul upaya untuk mendorong agar lebih mudah dengan melibatkan tekanan dari aktor eksternal yang mengadvokasi perubahan serupa dalam kebijakan dan kelembagaan.²³ Itulah yang terjadi pada pembentukan beberapa lembaga selama reformasi. Salah satunya dalam pembentukan KPK yang didirikan berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Tidak lama setelah reformasi berhasil menjatuhkan Soeharto, IMF mengucurkan dana bailout senilai US\$43 milyar dengan persyaratan diantaranya dengan membentuk satu komisi anti-korupsi yang kuat. Demikian pula halnya dengan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dirancang oleh Tim Departemen Kehakiman yang dipimpin oleh Romli Atmasasmita dengan asistensi teknis dari Asian Development Bank dan harus memperoleh persetujuan dari IMF.²⁴ Proses isomorfisme koersif jelas terjadi melalui persyaratan yang ditetapkan oleh IMF terkait dengan bantuan dana.

Proses isomorfisme koersif tidak dapat dihindarkan pula selama proses amandemen UUD NRI Tahun 1945. Dalam kaitan ini laporan National Democratic Institute (NDI) – sebuah organisasi non-pemerintah dari Amerika Serikat – menyatakan:

The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) has been working in Indonesia since 1996 and more intensively since the democratic transition began in 1998 Since late 1999, NDI has also conducted a program on constitutional reform as part of a larger set of interrelated issues, including electoral reform and regional autonomy. One aspect of the constitutional reform program has consisted of technical support to members of PAH I. NDI has monitored PAH I's plenary sessions and has responded to requests from MPR members for comparative information about a range of constitutional issues. NDI also hosted the leadership of PAH I on its visit to the United States in May 2000 to learn more about the American Constitution in theory and practice. Another aspect of the program has consisted of technical and financial support to one of the leading Indonesian NGOs examining

<https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/Reference%20Media/Henisz_2005_Politics.pdf>diakses 25 April 2020.

²³ GülSosay, op. cit., hlm. 4.

²⁴ Centre for Public Impact, Indonesia's Anti-Corruption Commission: the KPK, Online: <<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/indonesias-anti-corruption-commission-the-kpk/#nav-4>>diakses 26 April 2020.

*constitutional reform issues, the Centre for Electoral Reform (CETRO). Finally, NDI has also supported a number of seminars and conferences held in Indonesia on the topic of constitutional reform. NDI intends to continue to support this process over the coming years.*²⁵

Mengacu pada laporan NDI tersebut, jelas ada proses isomorfisme koersif yang dilakukan oleh NDI yang dibiayai oleh USAID.²⁶ Seperti disebutkan oleh Di Maggio dan Powell, bentuk koersi atau tekanan tersebut tidak perlu dilakukan dengan pemaksaan kekuatan, tetapi dapat dilakukan juga dalam bentuk persuasi atau undangan untuk bergabung dalam suatu persekongkolan (*as force, as persuasion, or as invitations to join in collusion*).²⁷ Bentuk-bentuk persuasi dan undangan untuk berkolusi itu nampak dalam laporan NDI berupa dukungan teknis kepada anggota PAH I MPR, pemantauan sidang-sidang MPR, dan memberikan tanggapan kepada anggota MPR terkait dengan informasi yang bersifat komparatif dalam masalah-masalah konstitusi. NDI juga memfasilitasi kunjungan pimpinan PAH I MPR untuk berkunjung ke AS pada Mei 2000 untuk mempelajari UUD Amerika Serikat dalam teori dan praktek. Selain itu NDI memberikan dukungan teknis dan finansial kepada CETRO untuk melakukan kajian pembaharuan konstitusi. Terakhir, NDI mendukung pelaksanaan sejumlah seminar dan konferensi di Indonesia berkenaan dengan topik pembaharuan konstitusi. Semua itu menunjukkan dengan jelas proses isomorfisme koersif dalam proses amandemen UUD 1945.

E. Ketegangan struktural dan inkoherensi paradigmatis

Isomorfisme koersif selama reformasi sedikit banyak menimbulkan kompleksitas dalam mewujudkan paradigma kedaulatan rakyat. Tekanan pihak eksternal untuk membentuk lembaga-lembaga baru dengan mengikuti "*best practice*" jelas tidak sepenuhnya mencerminkan kedaulatan rakyat Indonesia. Selain itu, koersi itu pun turut menciptakan ketegangan dalam struktur ketatanegaraan disebabkan karena struktur dan lembaga-lembaga baru yang dibentuk melalui tekanan tersebut tidak selamanya memperhitungkan tanggapan

²⁵ National Democratic Institute, "Indonesia's Road to Constitutional Reform: The 2000 MPR Annual Session," An Assessment Report, Oktober 2000, hlm. 27, online; <https://www.ndi.org/sites/default/files/1077_id_constireform_5.pdf> diakses 26 April 2020.

²⁶ Dalam laporan NDI disebutkan bahwa kegiatan asesmen terhadap proses amandemen UUD NRI Tahun 1945 dibiayai oleh the United States Agency for International Development (USAID).

²⁷ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, *op. cit.*, hlm. 150.

kekuatan-kekuatan domestic secara berimbang. Sebagai-mana dikatakan oleh Henisz, Zelter, dan Guillén, intervensi dari pihak luar menimbulkan ketidakseimbangan kekuasaan disebabkan karena kekuatan-kekuatan eksternal cenderung memberi dukungan teknis dan finansialsertaargumenretoriskepada kelompok-kelompok yang sejalan dengan kepentingan pembaharuan dari pihak luar.²⁸

Konsekuensinya, lembaga-lembaga baru yang dibentuk dengan tekanan dari luar justru menjadi pusat konsolidasi kekuatan-kekuatan politik yang memiliki klaim retorik sebagai agen reformasi yang berhadapan vis-à-vis kekuatan-kekuatan politik di lembaga-lembaga negara konvensional yang dituding pro status quo. Situasi seperti ini menyebabkan terjadinya ketegangan antara lembaga-lembaga independen yang baru dibentuk dan lembaga-lembaga negara konvensional seperti terlihat dalam ketegangan antara KPK dan DPR serta antara KY dan MA.

Baik KPK maupun KY memiliki klaim retorik sebagai agen reformasi yang lebih kuat dibandingkan dengan DPR dan MA yang dipandang mewakili status quo. Akibatnya, KPK dan KY secara konsisten menyerang DPR dan MA sebagai lembaga negara yang harus diperbaharui seturut retorika reformasi. Pada awal-awal reformasi, klaim retorika dari KPK dan KY itu memperoleh dukungan publik karena juga didukung dengan mobilisasi sumber daya dari kekuatan eksternal. Tetapi seiring surutnya dukungan eksternal, retorika reformasi itu pun semakin kehilangan momentum yang disertai dengan menguatnya kembali kekuatan-kekuatan pada lembaga-lembaga negara konvensional.

Dalam konteks ini distribusi kedaulatan kepada lembaga-lembaga negara mulai mencari keseimbangan baru yang lebih proporsional. Putusan MK yang memutus “sengketa kewenangan” antara KY dan MA serta antara KPK dan DPR dapat dilihat sebagai bentuk kecenderungan yang mengarah pada pencarian keseimbangan baru dalam mendistribusikan kedaulatan rakyat kepada lembaga-lembaga negara pasca reformasi. Boleh dikata “hukum bejana berhubungan” di antara lembaga-lembaga negara sedang mengalami penataan ulang untuk menemukan keseimbangan baru.

Penataan ulang itu pun berlaku pada MPR yang boleh dikatakan sebagai “korban terbesar” dari proses isomorfisme koersif selama reformasi dengan merosotnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR yang pada dasarnya merupakan lembaga negara

²⁸ Witold J. Henisz; Bennet A. Zelter; Mauro F. Guillén, *loc. cit.*.

paling otentik karena dibentuk oleh para pendiri negara tanpa preseden dari sistem pemerintahan yang berlaku di dunia pada umumnya,²⁹ mengalami proses isomorfisme koersif selama amandemen UUD 1945 yang melibatkan negara AS melalui NDI sehingga menyebabkan MPR menjadi kehilangan relevansi seturut berlakunya sistem presidensial yang berkiblat ke AS. Konsekuensinya, paradigma kedaulatan rakyat yang dirumuskan para pendiri negara harus diganti mengikuti paradigma kedaulatan rakyat yang berlaku dalam sistem presidensial Amerika. Namun demikian, secara kelembagaan MPR tidak sepenuhnya beralih menjadi Kongres seperti di Amerika Serikat yang akhirnya menyisakan inkohereni paradigmatik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945.

F. Penutup

Berdasarkan seluruh uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa perkembangan ketatanegaraan di Indonesia selepas reformasi ditandai oleh proses isomorfisme koersif yang dilakukan oleh “aktor-aktor dominan”, baik berupa lembaga-lembaga internasional, negara-negara maju atau pun MNC/TNC, yang melakukan tekanan secara persuasive dan kolutif untuk membentuk lembaga-lembaga negara baru mengikuti “best practice” di negara-negara lain yang diasumsikan lebih baik dan maju. Isomorfisme koersif ini menimbulkan inkohereni paradigmatik dan ketegangan struktural yang disebabkan karena proses koersi menimbulkan ketidakseimbangan politik akibat mobilisasi sumber daya dari kekuatan eksternal kepada lembaga-lembaga negara yang baru. Tetapi, seiring dengan surutnya dukungan eksternal muncul kecenderungan arus balik yang mengarah pada pencarian keseimbangan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen Hukum

MPR-RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR-RI: Jakarta, 2011;

²⁹ Secara historis gagasan tentang lembaga MPR pertama kali dicetuskan oleh Tan Malaka pada tahun 1925 dalam bukunya yang berjudul *Naar de Republiek Indonesia (Menuju Republik Indonesia)*. Tan Malaka pula yang pertama kali mencetuskan gagasan Republik Indonesia, sehingga dijuluki sebagai “Bapak Republik”. Edisi online dapat dibaca di <<https://www.marxists.org/indonesia/archive/malaka/1925-Menuju.htm>>

Putusan MKRI Nomor 36/PUU-XV/201 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Konstitusi Negara Amerika Serikat, Online: <<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/full-text>>

Buku, jurnal, online

Azhari, Aidul Fitriadi, *UUD 1945 sebagai Revolutiegrondwet Tafsir Poskolonial atas Gagasan-gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Jalasutra, 2011;

Centre for Public Impact, Indonesia's Anti-Corruption Commission: the KPK, Online: < <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/indonesias-anti-corruption-commission-the-kpk/#nav-4> >

Cheibub, José Antonio, Zachary Elkins, dan Tom Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective," dalam *Texas Law Review*, Vol. 89: XXXX, 2011, hlm. 1, online <<http://home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/LatinAmericanPresidentialismInComparativeAndHistoricalPerspective.pdf>>

Gordon, Scott, *Controlling State Constitutionalism from Ancient to Today*, Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, 2002;

Henisz, Witold J., Bennet A. Zelner, Mauro F. Guillén, "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999", *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 6. (Dec., 2005), hlm. 875, online: < https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/Reference%20Media/Henisz_2005_Politics.pdf >

Isomorphism, online: < <https://mathworld.wolfram.com/Isomorphism.html> >

Isomorphisme, online <<https://www.britannica.com/science/>>

isomorphism-mathematics>

“KilasBalik Indonesia-IMF Selama Krisis Ekonomi Asia,” Tirto.id., 20 Juli 2017, online: < <https://tirto.id/kilas-balik-indonesia-imf-selama-krisis-ekonomi-asia-cs6F> >

“MK-MA Ingatkan Pembentukan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada” dalam Hukum Online.Com< <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t58c27a06d91c8/mk-ma-ingatkan-pembentukan-peradilan-khusus-sengketa-pilkada> >

National Democratic Institute, “Indonesia’s Road to Constitutional Reform: The 2000 MPR Annual Session,” An Assessment Report, Oktober 2000, hlm. 27, online; < https://www.ndi.org/sites/default/files/1077_id_constireform_5.pdf >

Sosay, Gül, “Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies”, makalah pada The 2005 Annual Conference of the European Consortium for Political Research, Budapest, Hungary, 8-10 September 2005, online: < https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/380/1/MPRA_paper_380.pdf >

Sriyana, Komisi Nasional HakAsasiManusia, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (LSAF), 2007, online: < https://lama.elsam.or.id/downloads/1262843232_13._Mekanisme_Komnas_HAM_di_Indonesia.pdf >

Malaka, Tan, Naar de Republik Indonesia (MenujuRepublik Indonesia), online:< <https://www.marxists.org/indonesia/archive/malaka/1925-Menuju.htm> >

“Tragedi Santa Cruz dan Sejarah Kekerasan Indonesia di Timor Leste,” Tirto.id, 12 November 2018, online: < <https://tirto.id/tragedi-santa-cruz-dan-sejarah-kekerasan-indonesia-di-timor-leste-b4FM> >

Problematika Pengaturan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Pidana oleh Mahkamah Agung

Ni'matul Huda

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

A. Pendahuluan

Sebagai lembaga negara (baru) produk reformasi, Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakan hukum. MK sudah membuktikan sebagai institusi hukum yang dapat dipercaya dan terhormat (*reliable and honoured court*) di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia. Sejak Agustus 2003 hingga tahun 2019 Mahkamah telah melahirkan sebanyak 1.258 putusan pengujian undang-undang, 25 putusan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, 1.236 putusan perselisihan hasil pemilihan umum, dan 982 putusan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dari beberapa putusan MK tersebut terdapat putusan-putusan yang bersifat monumental dan fundamental dalam menegakkan UUD NRI 1945 yang biasa disebut sebagai *landmark decision*.¹

Menurut data putusan dari website MK, sejak tahun 2003 hingga Desember 2017 terdapat 5 (lima) undang-undang terbanyak yang diujikan ke MK, yaitu KUHAP 58 (lima puluh delapan) kali, UU MA 35 (tiga puluh lima) kali, UU MK 30 (tiga puluh) kali, UU KPK 21 (dua

¹ Lihat dalam Tim Penyusun Buku, *Putusan Landmark Mahkamah Konstitusi 2014-2016*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2017, Hlm. viii.

puluh satu) kali, UU MD3 sebanyak 20 (dua puluh) kali dan UU Ketenagakerjaan sebanyak 20 (dua puluh) kali.

Meskipun telah banyak undang-undang yang diputuskan pengujiannya oleh MK, namun dalam pelaksanaan putusan MK tersebut ada beberapa putusan yang tidak berjalan sebagaimana mestinya atau tidak ditaati oleh lembaga adressat-nya.² Di samping itu, ada persoalan lain yang menarik untuk dikaji, yakni terkait tindaklanjut pasca putusan MK (terutama pengujian UU) dalam perkara pidana oleh Mahkamah Agung (MA). Ada yang ditindaklanjuti oleh MA dengan mengeluarkan Surat Edaran (SEMA), ada yang diatur dalam Peraturan MA (PERMA), bahkan ada pula yang tidak dihiraukan oleh MA karena dalam menjatuhkan putusan MA masih berpijak pada ketentuan yang telah dibatalkan oleh MK tersebut.

Di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah ditegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar..”. Penegasan tersebut dinyatakan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK yang berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar..”. Putusan MK yang bersifat final dan mengikat tersebut dapat dikatakan bahwa terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum baik kasasi maupun peninjauan kembali. Putusan ini wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat pada umumnya yang terkait dengan putusan tersebut.³

Secara normatif UU MK tidak menjelaskan lebih lanjut apa bentuk payung hukum sebuah norma yang sudah diputus oleh MK melalui pengujian undang-undang. Di dalam Pasal 57 ayat (3) UU MK hanya ditegaskan bahwa “Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara RI dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan ditetapkan”.

Bagaimana tindaklanjut pengaturan pasca putusan MK terkait pengujian undang-undang? Di dalam Pasal 59 ayat (2) ditentukan, “Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji,

² Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.

³ Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya,SH, LLM, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia,Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya,SH, LLM, (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, Hlm. 286-287.

DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Akan tetapi, ketentuan dalam Pasal 59 ayat (2) tersebut sejak Selasa 18 Oktober 2011 telah diuji oleh MK dan dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan putusan MK No. 49/PUU-IX/2011. Dengan demikian, UU MK tidak lagi mengatur tindaklanjut pasca putusan MK.

Tindak lanjut pengaturan pasca putusan MK dapat diketemukan setidaknya di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 10 ayat (1) huruf d, menentukan “materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau”. Kemudian pada ayat (2) ditegaskan, “Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.” Penjelasan atas ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d menentukan, yang dimaksud dengan “tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” terkait dengan putusan MK mengenai pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan MK bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian dalam Penjelasan ayat (2) ditentukan, “tindak lanjut atas putusan MK dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum”.

Pada dataran implementasi putusan, setidaknya dijumpai 2 (dua) masalah, yaitu: pertama, delegitimasi putusan, hal ini dapat dilihat dari sejauhmana tingkat ketaatan para pihak, terutama pemerintah dan pihak-pihak yang terkait putusan lainnya untuk mematuhi dan melaksanakan putusan MK. Kedua, tidak ada sanksi yang tegas bagi siapa saja yang tidak mematuhi putusan MK tersebut.⁴

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini, pertama, bagaimana implementasi putusan MK dalam perkara pidana ditindaklanjuti oleh MA? Kedua, bagaimana seharusnya tindaklanjut putusan MK oleh MA dalam perkara pidana?

B. Sifat Putusan Mahkamah Konstitusi

Dilihat dari amar dan akibat hukumnya, putusan MK dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*. Pertama, Putusan *Declaratoir*. Putusan *Declaratoir*

⁴ Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Konpress, Jakarta, 2013, Hlm. 225.

adalah putusan hakim yang menyatakan apa yang menjadi hukum. Putusan hakim yang menyatakan permohonan atau gugatan ditolak merupakan satu putusan yang bersifat *declaratoir*. Hakim dalam hal ini menyatakan tuntutan atau permohonan tidak mempunyai dasar hukum berdasarkan fakta-fakta yang ada.⁵ Dalam putusan MK tentang pengujian undang-undang, sifat *declaratoir* ini sangat jelas dalam amarnya. Pasal 56 ayat (3) UU MK dikatakan bahwa: “Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945”.⁶ Dalam hal ini, dengan tegas hakim akan menyatakan dalam amar putusannya bahwa “materi muatan, ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.” Sifat putusan tersebut hanyalah *declaratoir* dan tidak mengandung unsur penghukuman atau amar yang bersifat *condemnatoir*. Tetapi setiap putusan yang bersifat *declaratoir* khususnya yang menyatakan bagian undang-undang, ayat dan/atau pasal bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat juga sekaligus merupakan putusan yang bersifat *constitutief*.⁷

Kedua, Putusan *Constitutief*. Putusan *Constitutief* adalah putusan yang meniadakan suatu keadaan hukum dan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Menyatakan satu UU tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD adalah meniadakan keadaan hukum yang timbul karena UU yang dinyatakan

⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, Konpress, Jakarta, 2005, Hlm. 198.

⁶ Di dalam Pasal 56 UU MK ditentukan mengenai permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 ayat (1): Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. (2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (4) Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. (5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.”

⁷ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara..., Op.Cit.*, Hlm. 199.

tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan sendirinya, putusan itu menciptakan satu keadaan hukum yang baru. Utusan tentang pembubaran partai politik dan putusan tentang sengketa hasil pemilu yang menyatakan perhitungan KPU salah dan menetapkan perhitungan suara yang benar, tentu meniadakan satu keadaan hukum baru dan mengakibatkan lahirnya keadaan hukum yang baru.⁸

Ketiga, Putusan *Condemnatoir*. Putusan *Condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman tergugat atau termohon untuk melakukan suatu prestasi (*tot het verrichten van een pretatie*).⁹ Hal itu timbul karena adanya perikatan yang didasarkan pada perjanjian atau UU, misalnya untuk membayar sejumlah uang atau melakukan satu perbuatan tertentu. Akibat dari satu putusan *condemnatoir* ialah diberikannya hak pada penggugat/pemohon untuk meminta tindakan eksekutorial terhadap tergugat/termohon.¹⁰ Perkara di MK yang dapat dipandang akan memberikan kemungkinan putusan yang bersifat *condemnatoir* – yang member hukuman pada pihak termohon untuk melakukan atau melakukan satu perbuatan- adalah sengketa antar lembaga negara dimana Pasal 64 ayat (3) UUMK menentukan bahwa: “Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan”.

Secara tegas pasal tersebut tidak menyebutkan adanya perintah berupa penghukuman agar lembaga (termohon) tidak melakukan perbuatan atau tidak melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan melainkan hanya secara *declaratoir* menyatakan tidak berwenang. Tetapi dari putusan sela yang diatur dalam Pasal 63 UU MK penetapan atau putusan sela yang dikeluarkan memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dan dalam hal ini untuk tidak melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan. Dengan demikian jenis ini termasuk dalam putusan yang bersifat *condemnatoir*.¹¹

Secara umum putusan MK bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Putusan MK berisi pernyataan apa yang menjadi hukumnya dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan

⁸ *Ibid.*, Hlm. 199-200.

⁹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2010, Hlm. 55. Lihat juga dalam Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...*, *Ibid.*, Hlm. 197.

¹⁰ Maruarar Siahaan, *Ibid.*, Hlm. 197-198.

¹¹ *Ibid.*, Hlm. 198.

keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian UU, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat yang bersamaan, putusan tersebut meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru.¹²

C. Kekuatan Hukum Putusan

Di dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24C jo UU MK, telah ditegaskan bahwa putusan MK bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya. Belakangan muncul keresahan di masyarakat berkaitan dengan tindak lanjut putusan MK yang menggugurkan atau membatalkan suatu norma di dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Ditengarai, ada beberapa putusan MK tentang pengujian undang-undang yang tidak ditindaklanjuti oleh Pemerintah atau pun DPR dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan DPR dan/atau Pemerintah memunculkan kembali norma yang sudah dibatalkan oleh MK ke dalam RUU yang baru. Demikian pula yang terjadi di MA. Putusan-putusan MK yang menguji tentang perbuatan melawan hukum materiil dalam tindak pidana korupsi,¹³ atau penerapan Pasal 160 KUHP sebagai delik materiil,¹⁴ misalnya, juga tidak ditindaklanjuti, dengan alasan MA tidak harus terikat dengan putusan MK, karena di MA mengikuti prinsip yurisprudensi.

Pertanyaan yang muncul, siapakah yang akan bisa memaksa supaya Putusan MK ditaati dan ditindaklanjuti oleh lembaga negara lainnya? Putusan MK sifatnya *declaratoir*, sehingga dilaksanakan atau tidak oleh Pemerintah atau DPR atau pun MA, sangat bergantung dari *political will* lembaga tersebut. Hal ini juga harus ada jalan keluarnya, agar putusan-putusan MK tidak sekedar 'macam ompong'.¹⁵

Putusan MK sebagaimana telah diuraikan di atas, kebanyakan jenisnya terutama dalam pengujian undang-undang adalah bersifat *declaratoir constitutief*. Artinya putusan MK tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru

¹² Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara...Loc.Cit.*

¹³ Lihat Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 bertanggal 25 Juli 2006 tentang Perbuatan Melawan Hukum Materiil dalam Tindak Pidana Korupsi.

¹⁴ Lihat Putusan MK No. 7/PUU-VII/2009 bertanggal 22 Juli 2009 tentang Penerapan Pasal 160 KUHP sebagai delik materiil.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, Hlm. 62

sebagai negative legislator yang disebut Hans Kelsen adalah melalui satu pernyataan. Sifat yang declaratoir demikian tidak membutuhkan satu aparat yang melakukan pelaksanaan putusan hakim MK. Eksekusi demikian dibutuhkan dalam jenis-jenis putusan pengadilan biasa condemnatoir yang menghukum salah satu pihak untuk melakukan sesuatu, misalnya membayar sejumlah uang.¹⁶ Demikian juga putusan MK yang memuat amar yang menyatakan bagian UU atau pasal/ayat tertentu tidak mempunyai kekuatan mengikat sejak diumumkan dalam sidang terbuka untuk umum. Namun, sebagai syarat untuk diketahui secara umum, putusan demikian diumumkan dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tigapuluh hari) sejak putusan diucapkan. Tidak dibutuhkan adanya satu aparat khusus untuk melaksanakan putusan tersebut, karena sifatnya hanya *declaratoir*.¹⁷

Kalau pemerintah atau lembaga negara lain tidak mematuhi putusan tersebut dan justru masih tetap memberlakukan UU yang telah dinyatakan MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal itu merupakan satu tindakan yang pengawasannya ada dalam mekanisme hukum dan tatanegara itu sendiri. Perbuatan yang dilakukan atas dasar UU yang sudah dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah merupakan perbuatan melawan hukum.¹⁸ Dari sudut konstitusi, perbuatan melawan hukum demikian jika dilakukan pemerintah atau presiden, boleh jadi akan memicu proses politik yang ada di DPR yang dapat bermuara bahwa Presiden akan tidak memenuhi syarat lagi menjadi Presiden karena alasan yang disebut dalam UUD.

Putusan MK sejak diucapkan di hadapan sidang terbuka untuk umum, dapat mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu (1) kekuatan mengikat, (2) kekuatan pembuktian, dan (3) kekuatan eksekutorial.¹⁹ (1) Kekuatan mengikat. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Itu berarti bahwa putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat negara menyebabkan pihak-pihak dalam perkara tersebut akan terikat pada putusan dimaksud yang telah menetapkan apa yang menjadi hukum, baik dengan mengubah keadaan hukum

¹⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara.., Op.Cit.*, Hlm. 206.

¹⁷ *Ibid.*, Hlm. 207.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 208.

yang lama maupun yang sekaligus juga menciptakan keadaan hukum yang baru. Pihak-pihak terikat pada putusan tersebut juga dapat diartikan bahwa pihak-pihak akan mematuhi perubahan keadaan hukum yang diciptakan dengan putusan tersebut dan melaksanakannya.²⁰

Kekuatan mengikat putusan MK, berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berperkara yaitu Pemohon, Pemerintah, DPR/DPD ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut juga mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia. Ia berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat UU. Hakim MK dikatakan sebagai negative legislator yang putusannya bersifat erga omnes, yang ditujukan pada semua orang.²¹

(2) Kekuatan Pembuktian. Pasal 60 UU MK menentukan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dalam UU yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan untuk diuji kembali. Dengan demikian, adanya putusan Mahkamah yang telah menguji satu undang-undang, merupakan alat bukti yang dapat digunakan bahwa telah diperoleh satu kekuatan pasti (*gezag van gewijsde*).²² Dikatakan kekuatan pasti atau *gezag van gewijsde* tersebut bisa bersifat negatif maupun positif. Kekuatan pasti satu putusan secara negatif diartikan bahwa hakim tidak boleh lagi memutus perkara permohonan yang sebelumnya pernah diputus, sebagaimana disebut dalam Pasal 60 UU MK. Dalam perkara konstitusi, yang putusannya bersifat erga omnes, maka permohonan pengujian yang menyangkut materi yang sama yang sudah pernah diputus tidak dapat lagi diajukan untuk diuji oleh siapapun. Putusan MK yang telah berkekuatan hukum tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif bahwa apa yang diputus oleh hakim itu dianggap telah benar. Pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.²³

(3) Kekuatan Eksekutorial. Sebagai satu perbuatan hukum pejabat negara yang dimaksudkan untuk mengakhiri sengketa yang akan meniadakan atau menciptakan hukum yang baru, maka tentu saja diharapkan bahwa putusan tersebut tidak hanya merupakan kata-kata mati di atas kertas. Sebagai putusan hakim, setiap orang kemudian akan berbicara bagaimana pelaksanaannya dalam kenyataan.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, Hlm. 209.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Dikatakan bahwa putusan yang telah berkekuatan hukum tetap itu mempunyai kekuatan eksekutorial yaitu agar apa yang diputuskan dilaksanakan dan jika perlu dengan kekuatan paksa (*met sterke arm*).²⁴

Apakah putusan MK memiliki kekuatan eksekutorial? Satu undang-undang yang sebelum diuji telah diumumkan dalam Lembaran Negara dan diterbitkan dalam satu bentuk yang utuh tidak akan dapat diketahui dan dipahami oleh semua orang yang terikat oleh putusan MK tersebut tanpa perubahan yang dilakukan sesuai dengan putusan MK, setidaknya dengan integrasi putusan MK dalam UU yang diterbitkan Sekretariat Negara. Meskipun putusan tersebut tetap dianggap mempunyai kekuatan eksekutorial seperti halnya putusan dalam hukum acara peradilan biasa, namun hal itu tidak memberi hak pada pemohon untuk meminta dilaksanakannya putusan tersebut dalam bentuk perubahan undang-undang yang telah diuji MK tersebut.²⁵

Putusan MK sebagaimana telah diuraikan di atas, kebanyakan jenisnya terutama dalam pengujian undang-undang adalah bersifat *declaratoir constitutief*. Artinya putusan MK tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai negative legislator yang disebut Hans Kelsen adalah melalui satu pernyataan. Sifat yang *declaratoir* demikian tidak membutuhkan satu aparat yang melakukan pelaksanaan putusan hakim MK. Eksekusi demikian dibutuhkan dalam jenis-jenis putusan pengadilan biasa *condemnatoir* yang menghukum salah satu pihak untuk melakukan sesuatu, misalnya membayar sejumlah uang.²⁶

Demikian juga putusan MK yang memuat amar yang menyatakan bagian UU atau pasal/ayat tertentu tidak mempunyai kekuatan mengikat sejak diumumkan dalam sidang terbuka untuk umum. Namun sebagai syarat untuk diketahui secara umum, putusan demikian diumumkan dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tigapuluh hari) sejak putusan diucapkan. Tidak dibutuhkan adanya satu aparat khusus untuk melaksanakan putusan tersebut, karena sifatnya hanya *declaratoir*.²⁷

Menurut Maruarar Siahaan,²⁸ terdapat putusan MK dalam perkara

²⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara.., Op.Cit.*, Hlm. 210.

²⁵ *Ibid.*, Hlm. 211.

²⁶ *Ibid.*, Hlm. 206.

²⁷ *Ibid.*, Hlm. 207.

²⁸ Lihat dalam Fajar Laksana dkk., "Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, Desember 2013, Hlm. 743.

pengujian undang-undang yang bersifat *self-implementing* dan *non-self implementing*.²⁹ Putusan yang bersifat *self implementing*, diartikan bahwa putusan akan langsung efektif berlaku tanpa memerlukan tindak lanjut lebih jauh dalam bentuk kebutuhan berupa langkah-langkah implementasi perubahan undang-undang yang diuji. Dalam hal ini, dengan diumumkannya putusan MK dalam sidang terbuka untuk umum dan diumumkan dalam Berita Negara sebagai norma hukum baru, dapat segera dilaksanakan.

Adapun putusan MK yang bersifat *non-self implementing*, karena implementasi kebijakan publik yang baru tersebut membutuhkan dasar hukum yang baru sebagai dasar pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan dalam putusan MK. Perubahan hukum yang terjadi dengan putusan atas undang-undang yang diuji MK yang mengharuskan proses pembentukan undang-undang yang baru sesuai dengan politik hukum yang digariskan dalam Putusan MK, dalam putusan yang bersifat *non-self implementing*, akan mengambil langkah-langkah hukum untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.³⁰

Putusan yang bersifat *non-self implementing* tidak selalu mudah untuk diimplementasikan. Putusan MK yang telah membentuk hukum atau instrumen hukum baru dengan menyatakan satu undang-undang, pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak didukung dengan suatu instrumen yang dapat memaksakan bahwa putusan tersebut harus

²⁹ Martitah menggunakan istilah *non self executing* dan *self executing*. Jika putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *non self executing*, maka pelaksanaannya harus menunggu perubahan UU. Untuk putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *self executing*, putusannya langsung dilaksanakan. Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Kompas, Jakarta, 2013, Hlm. 212.

³⁰ Sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa: "materi muatan yang harus diatur dengan Undang-undang berisi: tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi." Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d menyatakan: "Yang dimaksud dengan "tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi" terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945." Kemudian di ayat (2) ditegaskan: "Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden." Penjelasan ayat (2) menyatakan bahwa: "Tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum."

dilaksanakan, baik melalui kekuatannya sendiri maupun dengan cara-cara lain yang berada di bawah kendali MK.³¹

Menurut ketentuan Pasal 60 ayat (1) UU MK menegaskan, “Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.” Ayat (2) menegaskan, “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.” Permasalahan yang berpotensi muncul, pertama, jika peraturan yang menindaklanjuti putusan MK tersebut meskipun berupa undang-undang tetapi memuat kembali norma yang telah dibatalkan oleh MK. Hal ini dapat dilihat pada tindak lanjut Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedua, jika tindak lanjut putusan MK diatur dalam peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang-misalnya Peraturan KPU atau Peraturan Pemerintah, Peraturan MA (PERMA), Peraturan Menteri, bahkan Perdasus, dan peraturan tersebut ternyata mengandung cacat yuridis atau tidak sesuai dengan putusan MK, maka peraturan tersebut tidak dapat diajukan permohonan pengujian ke MK, tetapi harus ke Mahkamah Agung (MA). Bagaimana kalau argumentasi dan pandangan hukum hakim di MA berbeda dengan hakim MK? Tidak mustahil hal itu pun bisa saja terjadi.

D. Praktik Tindaklanjut Putusan MK oleh MA

Terkait dengan perkara pidana, ada beberapa norma dalam undang-undang yang telah diuji ke MK, antara lain:

1. Putusan MK No. 013/PUU-I/2003 tentang Pemberlakuan Asas Retroaktif Bagi Tindak Pidana Terorisme.
2. Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 bertanggal 25 Juli 2006 tentang Perbuatan Melawan Hukum Materiil dalam Tindak Pidana Korupsi;
3. Putusan MK No. 003-022/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Pasal 134, Pasal 136bis, dan Pasal 137 KUHP tentang Penghinaan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden RI.
4. Putusan MK No. 2-3/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika (Konstitusionalitas Hukuman Mati)
5. Putusan MK No. 06/PUU-V/2007 tentang Delik Pidana Penyebaran Rasa Permusuhan, Kebencian atau Penghinaan terhadap Penguasa (*haatzai artikelen*).

³¹ Fajar Laksana dkk., “Implikasi dan..., *Loc.Cit.*

6. Putusan MK No. 7/PUU-VII/2009 bertanggal 22 Juli 2009 tentang Penerapan Pasal 160 KUHP Sebagai Delik Materiil;
7. Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 tentang Peninjauan Kembali Tidak Dibatasi Hanya Satu Kali.
8. Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 bertanggal 28 April 2015 tentang Penetapan Tersangka Masuk Lingkup Praperadilan
9. Putusan MK No. 107/PUU-XIII/2015 tentang Inkonstitusionalitas Pembatasan Jangka Waktu Pengajuan Permohonan Grasi
10. Putusan MK No. 21/PUU-XIV/2016 tentang Permufakatan Jahat dalam Tindak Pidana Korupsi
11. Putusan MK No. 33/PUU-XIV/2016 bertanggal 12 Mei 2016 tentang Peninjauan Kembali

Ditengarai, beberapa Putusan MK tentang pengujian undang-undang tidak hanya tidak ditindaklanjuti oleh Pemerintah atau pun DPR dengan merevisi atau membentuk undang-undang baru, tetapi juga tidak diikuti oleh MA. Putusan-putusan MK yang menguji tentang perbuatan melawan hukum materiil dalam tindak pidana korupsi,³² atau penerapan Pasal 160 KUHP sebagai delik materiil,³³ misalnya, juga tidak ditindaklanjuti oleh MA, dengan alasan MA tidak harus terikat dengan putusan Mahkamah Konstitusi, karena di MA mengikuti prinsip yurisprudensi.³⁴

Dari beberapa putusan MK tersebut dalam perkara pidana di dalam praktiknya ditindaklanjuti secara beragam oleh MA. Misalnya: pertama, Putusan MK No. 4/PUU-V/2007 tentang Pengujian secara materiil terhadap Pasal 75 ayat (1), Pasal 76, dan Pasal 79 UU No. 29 Tahun 2007 tentang Praktek Kedokteran. Melalui putusan tersebut MK telah menghapus pidana penjara dalam pasal tersebut. Menurut Mahkamah, ancaman pidana penjara paling lama tiga tahun, yang ditentukan dalam Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 UU Praktik Kedokteran, serta pidana kurungan paling lama satu tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 79 tidak proporsional. Sehingga menimbulkan ancaman dan rasa takut terhadap dokter atau dokter gigi dalam melakukan praktik kedokteran dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Namun, dalam Putusan MA No. 1110K/Pid.Sus/2012 tanggal 30 Oktober 2013 Hakim Agung masih menjatuhkan putusan yang berpijak pada pasal tersebut.

³² Lihat Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 bertanggal 25 Juli 2006 tentang Perbuatan Melawan Hukum Materiil dalam Tindak Pidana Korupsi.

³³ Lihat Putusan MK No. 7/PUU-VII/2009 bertanggal 22 Juli 2009 tentang Penerapan Pasal 160 KUHP sebagai delik materiil.

³⁴ Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial...*, Op.Cit, Hlm. 209.

Kedua, Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 pengujian terhadap Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dimana dalam putusan tersebut MK telah menghapuskan sifat melawan hukum materiil dari UU Tipikor. Namun MA masih menggunakan penafsiran dan ajaran sifat melawan hukum materiil berdasarkan yurisprudensi. Contohnya Putusan MA No. 103K/Pid/2007. Menurut Hakim Agung Putusan MK tersebut membuat makna melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor menjadi tidak jelas, sehingga hakim harus menggali arti “melawan hukum” tersebut kepada nilai-nilai hukum yang berkembang dalam masyarakat pada saat ketentuan itu diterapkan dalam kasus konkrit. Hal ini berarti sifat melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) masih dimaknai sebagai melawan hukum dalam arti luas.³⁵

Ketiga, Putusan MK No. 34/PUU-IX/2013 tentang pengujian Pasal 268 ayat (3) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, dengan menyatakan bahwa ketentuan Pasal 268 ayat (3) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal itu berarti upaya hukum luar biasa peninjauan kembali (PK) dapat diajukan lebih dari satu kali jika ditemukan novum. Akan tetapi, MA justru mengeluarkan SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana, yang tetap membatasi PK hanya satu kali.³⁶ Pasca putusan MK No. 34/PUU-IX/2013, MK juga mengeluarkan Putusan No. 45/PUU-XIII/2015, Putusan No. 66/PUU-XIII/2015 dan Putusan No. 108/PUU-XIV/2016, yang menyatakan bahwa pokok permohonan menyangkut ketentuan Pasal 66 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 jo UU No. 5 Tahun 2004, UU No. 3 Tahun 2009 dan ketentuan Pasal 24 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 secara *mutatis mutandis* berlaku pula Putusan MK No. 34/PUU-IX/2013.

Keempat, Putusan MK No. 013-022/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Pasal 134, Pasal 136bis, dan Pasal 137 KUHP tentang Penghinaan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden RI dinyatakan

³⁵ Lihat juga Putusan MA No. 996K/Pid/2006 dan Putusan MA No. 1974K/Pid/2006, yang tetap mempertahankan dan menerapkan perbuatan melawan hukum materiil pasca putusan MK.

³⁶ Dalil yang disampaikan oleh MA terkait SEMA tersebut, bahwa permintaan peninjauan kembali juga diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 yang menyatakan, bahwa terhadap putusan peninjauan kembali tidak dapat dilakukan peninjauan kembali. Kemudian dalam Pasal 66 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 jo UU No. 5 Tahun 2004, UU No. 3 Tahun 2009, menyebutkan bahwa permohonan peninjauan kembali hanya dapat diajukan satu kali.

inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa Pasal 134, Pasal 136bis, dan Pasal 137 KUHP bisa menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) karena amat rentan pada tafsir apakah suatu protes, pernyataan pendapat atau pikiran merupakan kritik atau penghinaan terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden. Pasal 134, Pasal 136bis, dan Pasal 137 KUHP berpeluang pula menghambat hak atas kebebasan menyatakan pikiran dengan lisan, tertulis dan ekspresi sikap tatkala ketiga pasal pidana dimaksud selalu digunakan aparat hukum terhadap momentum-momentum unjukrasa di lapangan. Namun, dalam Putusan MA No. 153PK/Pid/2010 tanggal 3 Agustus 2011 tetap mendasarkan putusannya pada Pasal-pasal 134, dan Pasal 136 KUHP yang telah dibatalkan oleh MK.

Kelima, Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 bertanggal 28 April 2015 tentang Penetapan Tersangka Masuk Lingkup Praperadilan. Putusan ini oleh MA dipandang memperluas kewenangan praperadilan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 77 huruf a KUHAP yang tidak hanya sebatas pada sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penuntutan, tetapi termasuk juga penetapan tersangka, penyitaan dan pengeledahan. Di samping itu, Putusan MK No. 65/PUU-IX/2011 menghapus pemberian hak banding kepada penyidik dan penuntut umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2) KUHAP sehingga terhadap putusan praperadilan tidak dapat lagi diajukan upaya hukum banding. Atas dasar dua Putusan MK tersebut MA mengeluarkan Peraturan MA (PERMA) No 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan. PERMA ini antara lain didasarkan pada ketentuan Pasal 45A UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung yang menentukan larangan diajukan kasasi terhadap putusan Praperadilan. Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 32 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung memberikan kewenangan MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman, termasuk Praperadilan.

Ketua MA Hatta Ali ketika menyampaikan sambutan dalam seminar tentang “Titik Singgung Wewenang antara MA dan MK” menyatakan:

“MA serta badan peradilan dibawahnya memiliki kewenangan untuk

melakukan interpretasi terhadap ketentuan undang-undang dalam rangka menemukan kaidah hukum yang terkandung di dalamnya, terkait dengan perkara yang menjadi kewenangannya. Interpretasi yang dilakukan oleh hakim bertujuan untuk memberikan makna dan jiwa terhadap rumusan tekstual dalam undang-undang untuk disesuaikan dengan perkara yang diajukan kepadanya, tidak dalam posisi untuk menyatakan bahwa undang-undang memiliki kekuatan mengikat atau tidak memiliki kekuatan mengikat. Namun demikian, penemuan hukum oleh hakim melalui metode interpretasi, terutama interpretasi ekstensif dan interpretasi antisipatif/futuristik telah menimbulkan berbagai perubahan besar dalam praktik penegakan dan pengembangan hukum.”³⁷

Sehubungan dengan deligitimasi putusan, menurut Maruarar Siahaan, kendala atau kesulitan dalam implementasi putusan MK lebih dikarenakan adanya pemahaman:

“Penyelenggara kekuasaan eksekutif dan legislatif yang diawasi dan dikontrol oleh hakim MK bertentangan dengan demokrasi. Dalam hal ini, produk penyelenggara kekuasaan eksekutif dan legislatif berupa undang-undang dapat dibatalkan oleh sembilan orang hakim yang tidak dipilih oleh rakyat. Mengapa penyelenggara kekuasaan eksekutif dan legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat justru diawasi dan dikontrol oleh hakim MK yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena pemikiran yang seperti itu, tidak jarang putusan MK diabaikan, terlebih lagi untuk putusan yang dipandang merugikan kepentingan politik mereka. Lembaga legislatif maupun eksekutif selaku pembentuk UU justru mewacanakan atau menunjukkan serangan balik untuk mengurangi kewenangan MK.”³⁸

Dalam perkara pengujian UU, putusannya bersifat *declaratoir constitutif*, karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat yang bersamaan, putusan tersebut meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru. Oleh karena putusan pengujian undang-undang bersifat *erga omnes*, maka permohonan pengujian yang menyangkut materi yang sama yang sudah pernah diputus tidak dapat lagi diajukan untuk diuji oleh siapapun. Dengan demikian, putusan MK tersebut harus dijadikan acuan atau rujukan dalam memberlakukan hak dan kewenangannya.

³⁷ Hatta Ali, Sambutan Ketua MA yang disampaikan dalam Seminar dengan tema “Titik Singgung Wewenang antara MA dan MK”, yang diselenggarakan oleh Badan Litbang Diklat Kumdil MA RI, Jakarta, 13 November 2014.

³⁸ Maruarar Siahaan, *UUD 1945 sebagai Konstitusi yang Hidup*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, Hlm. 54.

E. Idealita Pengaturan Tindakanlanjut oleh MA

Terkait tindak lanjut putusan MK tentang pengujian undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Agung (MA) dalam perkara pidana, apakah harus dengan cara merevisi undang-undang yang bersangkutan atau membentuk undang-undang baru atautkah boleh dengan bentuk yang lain, misalnya diatur lebih lanjut dengan PERMA, SEMA, dan lain-lain. Keragaman peraturan yang menindaklanjuti putusan MK tersebut apa dasarnya? Apakah hal demikian memang dapat dibenarkan? Atautkah sudah seharusnya mengacu kepada Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dengan merevisi UU atau membentuk UU baru.

Bagaimana dengan lembaga peradilan atau semacam Mahkamah Agung, dapatkah MA membentuk peraturan (perundang-undangan)? Menurut Jimly Asshiddiqie, produk hukum pengaturan yang ditetapkan oleh pejabat tertentu yang secara protokoler sederajat tidak dapat dikatakan selalu mengikuti tingkatan pejabat yang menetapkan. Kedudukan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga khusus itu lebih tepat disebut juga sebagai peraturan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Semua peraturan yang ditetapkan oleh lembaga khusus dan independen itu dapat diperlakukan sebagai bentuk peraturan khusus yang tunduk pada prinsip *lex specialis derogat lex generalis*. Termasuk dalam kategori ini, misalnya, adalah Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Hak Asasi Manusia, Peraturan komisi Penyiaran Indonesia, Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan, dan sebagainya.³⁹ Badan atau lembaga-lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri, asalkan kewenangan regulatif itu diberikan oleh Undang-Undang. Jika Lembaga-lembaga itu diberi kewenangan regulatif, maka nama produk regulatif yang dihasilkan sebaiknya disebut peraturan.⁴⁰

Untuk memperoleh sifatnya yang formal, sumber hukum dalam arti ini setidaknya-tidaknya mempunyai dua ciri, sebagai berikut:⁴¹

- a. Dirumuskan dalam suatu bentuk. Perumusan norma hukum adalah penting, untuk membedakannya dari norma-norma lainnya. Sebab,

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hlm. 278-279.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, Hlm. 40.

sebelum dirumuskan, ia tidak berbeda dengan nilai-nilai etika lainnya yang hidup dalam masyarakat. Wujud dari perumusan norma hukum, nampak dalam bentuk keputusan yang berwenang. Maka, ditinjau dari segi bentuknya yang menyebabkan norma hukum positif dapat dikenali, berarti keputusan yang berwenang tersebut merupakan tempat diketemukannya hukum positif. Dengan demikian, dari cirinya yang pertama ini, sumber hukum formal mengandung pengertian sebagai tempat diketemukannya hukum positif.

- b. Berlaku umum, mengikat dan ditaati. Dengan perumusan norma hukum maka nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi patokan, ukuran atau pedoman yang berlaku umum. Tetapi hanya patokan, ukuran atau pedoman yang dirumuskan dalam bentuk keputusan yang berwenang saja yang mempunyai kekuatan mengikat dan oleh karenanya ditaati. Maka, ditinjau dari segi wewenangnya yang menyebabkan timbulnya norma hukum positif yang berlaku umum dan mengikat sehingga karenanya ditaati, berarti keputusan yang berwenang merupakan asalnya hukum positif. Dengan demikian, dari cirinya yang kedua ini, sumber hukum formal mengandung pula pengertian sebagai asalnya hukum positif.

MA di dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang peradilan dapat membentuk dan menetapkan peraturan untuk kepentingan pelaksanaan peradilan. Fungsi pengaturan yang merupakan kewenangan MA didasarkan pada Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh UU No. 5 Tahun 2004 dan UU No. 3 Tahun 2009 yang menentukan: "MA dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan, apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam UU ini". Kemudian dalam Penjelasan Pasal 79 ditentukan "Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam msatu hal, MA berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan dan kekosongan tersebut".

Pendelegasian kewenangan pengaturan dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu:⁴²

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi &...*, *Op.Cit.*, Hlm.381-393.

2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Jika mengacu kepada tiga alternatif syarat pendelegasian kewenangan pengaturan oleh MA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 di atas, maka perintah pendelegasiannya sudah tegas tetapi bentuk hukumnya tidak disebutkan secara tegas. Untuk membahas permasalahan tersebut ada tiga kemungkinan yang dapat dikembangkan, yaitu:⁴³

1. Perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak tegas menentukan bentuk peraturan apa yang dipilih sebagai tempat penuangan materi ketentuan yang didelegasikan pengaturannya;
2. Perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak ditentukan dengan jelas lembaga yang diberi delegasi kewenangan ataupun bentuk peraturan yang harus ditetapkan untuk penuangan materi ketentuan yang didelegasikan;
3. Perintah pengaturan semacam itu sama sekali tidak disebut atau ditentukan dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi kebutuhan akan pengaturan semacam itu bersifat nyata dan tidak terelakkan dalam rangka pelaksanaan ketentuan undang-undang itu sendiri.

Apabila mengacu pada penegasan uraian tersebut di atas, perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak tegas menentukan bentuk peraturan apa yang dipilih sebagai tempat penuangan materi ketentuan yang didelegasikan pengaturannya, maka MA dapat menentukan sendiri bentuk produk hukumnya, dalam hal ini dikeluarkanlah Peraturan MA (PERMA), yang telah sah menjadi sumber hukum formil karena ditentukan bentuknya sebagai peraturan dan berlaku umum, mengikat dan ditaati. Apalagi kehadiran PERMA sudah ada sejak tahun 1945 untuk mengisi kekosongan hukum, misalnya PERMA No. 1 Tahun 1945.⁴⁴

⁴³ *Ibid.*, Hlm. 384-385

⁴⁴ PERMA No. 1 Tahun 1945 diterbitkan untuk mengatur pelaksanaan keputusan pengadilan yang ternyata masih belum dapat dilaksanakan, walaupun terhadapnya tidak lagi dilakukan upaya hukum kasasi menurut Pasal 122 UU No. 1 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung Indonesia, sementara ketika itu ketentuan hukum acara belum mengatur tentang hal tersebut. Lihat dalam M. Fauzan, *Peranan PERMA & SEMA Sebagai Pengisi Kekosongan Hukum Indonesia Menuju Terwujudnya Peradilan yang Agung*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, Hlm. ix.

Produk hukum PERMA tentu berbeda sifatnya dengan peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif sebagai pembentuk Undang-Undang. Wewenang MA untuk membentuk peraturan hanya dibatasi dalam lingkup hukum acara.⁴⁵ PERMA merupakan salah satu bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh MA sebagai bagian dari kekuasaan administrasi negara, untuk mengatur dan menjalankan tugas pemerintahan di bidang peradilan. Oleh karena itu, PERMA sebagai fungsi pengaturan dapat dipahami sebagai pengisi kekosongan hukum dan sebagai pelengkap kekurangan hukum.⁴⁶

PERMA dalam konteks memenuhi kebutuhan penyelenggaraan praktik peradilan dapat dipahami memiliki relevansi dengan situasi serta kondisi hukum yang berkembang. Oleh karena itu, peranan PERMA terkadang menjelma sebagai pengisi kekosongan hukum, pelengkap berlakunya ketentuan undang-undang yang belum ada peraturan organiknya, sebagai sarana penemuan hukum, sebagai sarana penegakan hukum, dan sebagai sumber hukum bagi hakim, dalam praktik penegakan hukum.⁴⁷

Senada dengan pendapat Fauzan di atas, menurut Ronald, setidaknya ada 5 peran PERMA dalam memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara di bidang peradilan:⁴⁸

1. PERMA sebagai pengisi kekosongan hukum;
2. PERMA sebagai pelengkap ketentuan undang-undang yang kurang jelas mengatur tentang sesuatu hal berkaitan dengan hukum acara;
3. PERMA sebagai sarana penemuan hukum;
4. PERMA sebagai sarana penegakan hukum;
5. PERMA sebagai sumber hukum bagi masyarakat hukum (khususnya para hakim di dalam menyelesaikan kesulitan-kesulitan teknis penerapan hukum acara yang ternyata sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan saat ini).

Pertanyaan yang muncul, apakah tepat jikalau MA mengatur lebih lanjut putusan MK dengan mengeluarkan PERMA? Kehadiran PERMA setidaknya akan dapat menjadi alternatif pengisi kekosongan hukum. MA sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman tertinggi memiliki beberapa fungsi, antara lain fungsi pengaturan dalam rangka mengisi kekosongan hukum pasca putusan MK. Fungsi pengaturan diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal

⁴⁵ Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hlm. 147.

⁴⁶ M. Fauzan, *Peranan PERMA &...*, *Op.Cit.*, Hlm. viii.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI...*, *Op.Cit.*, Hlm. 14.

yang belum diatur dalam undang-undang atau terdapat kekurangan atau dalam hal ini kekosongan hukum pasca putusan MK.

Kewenangan MA membuat PERMA semata-mata bersifat pelengkap atau penyempurna terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada, atau untuk mengisi kekosongan hukum, misalnya karena adanya putusan MK. Dengan pertimbangan apabila harus dibentuk atau merevisi undang-undang waktunya cukup panjang dan mungkin juga butuh biaya yang besar sehingga dipandang cukup diatur di luar undang-undang, maka ke depan harus dirumuskan konsep yang jelas dan tegas pengaturan sebagai tindaklanjut pasca putusan MK agar memberikan kepastian hukum dan keadilan. Di samping itu, juga dimaksudkan agar tercapai harmonisasi dan sinkronisasi pengaturan antar peraturan perundang-undangan terkait. Ke depan, PERMA tidak boleh merupakan suatu peraturan yang berdiri sendiri tanpa ada sandaran atau dasar hukum yang jelas.

Bagaimana kalau pengaturan dalam PERMA sebagai tindaklanjut putusan MK bertentangan dengan Putusan MK atau bertentangan dengan UU? Siapakah yang berwenang melakukan pengujian? Mungkinkah MA akan menguji produk hukumnya sendiri (PERMA)? Bagaimana kalau argumentasi dan pandangan hukum hakim di MA berbeda dengan hakim MK? Hal itupun tidak mustahil bisa terjadi di belakang hari. Untuk itu, perlu diatur lebih lanjut persoalan apa saja dari norma undang-undang yang harus ditindaklanjuti dengan undang-undang dan apa saja yang dapat diatur dengan peraturan di bawah undang-undang, dalam konteks kewenangan MA, materi apa yang boleh diatur dengan PERMA.

F. Penutup

Setelah melakukan kajian terhadap dua permasalahan di atas, disimpulkan sebagai berikut. Pertama, implementasi putusan MK dalam perkara pidana yang ditindaklanjuti oleh MA secara beragam: (i) Tetap memberlakukan pasal-pasal yang sudah dinyatakan bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK. (ii) Mengeluarkan Surat Edaran MA No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana. (iii) Mengeluarkan Peraturan MA (PERMA) No 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan.

Kedua, untuk menindaklanjuti putusan MK oleh MA dalam perkara pidana harus dikeluarkan produk hukum berbentuk Peraturan MA. Hal itu dapat didasarkan pada ketentuan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 jo UU No. 3 Tahun 2009 yang memberi kewenangan kepada MA

untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan atau untuk mengisi kekurangan dan kekosongan hukum akibat putusan MK.

Mengingat banyaknya putusan MK yang sudah membatalkan keberlakuan norma dalam berbagai undang-undang terkait perkara pidana, maka seharusnya DPR dan Pemerintah segera merevisi KUHP dan KUHAP agar tidak menimbulkan kekosongan hukum, sehingga dapat memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. Kehadiran PERMA haruslah dipandang sementara waktu keberlakuannya sampai ditetapkannya norma baru dalam suatu UU yang telah diuji oleh MK.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Konpress, Jakarta, 2013
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, Konpress, Jakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014
- _____, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, SH, LLM, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, SH, LLM, (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2010.

Tim Penyusun Buku, *Putusan Landmark Mahkamah Konstitusi 2014-2016*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2017

Fajar Laksana dkk., "Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-X/2012 tentang SBI atau RSBI", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, Desember 2013.

UUD Negara RI Tahun 1945

UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung

UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana Telah Diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Surat Edaran MA No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana.

Peraturan MA (PERMA) No 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan.

Putusan MA No. 103K/Pid/2007.

Putusan MA No. 153PK/Pid/2010 tanggal 3 Agustus 2011

Putusan MA No. 1110K/Pid.Sus/2012 tanggal 30 Oktober 2013.

Kedudukan Hukum Menteri *Triumvirat* dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Titik Triwulan Tutik

Guru Besar Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya

A. Pendahuluan

Kedudukan menteri-menteri Negara dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUDNRI 1945. Hal ini terbukti bahwa UUDNRI 1945 menempatkan ketentuan mengenai kementerian Negara dalam bab tersendiri di luar Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Ketentuan tentang menteri Negara diatur dalam Bab V tentang Kementerian Negara Pasal 17 yang terdiri dari 4 (empat) ayat, yaitu bahwa:

1. Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri negara.
2. Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Pemisahan ini pada pokoknya, disebabkan karena Presiden RI menurut UUDNRI 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif yang sesungguhnya.

Kepala eksekutif sesungguhnya adalah menteri yang bertanggung-jawab kepada Presiden. Oleh sebab itu, dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan) dinyatakan, bahwa menteri itu bukanlah pejabat biasa. Kedudukannya sangat penting sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari.¹ Artinya para menteri itulah pada hakekatnya yang merupakan pimpinan pemerintahan (*pouvoir executief*) dalam arti

¹ Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lemabga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.147

yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing. Menteri adalah yang menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan Negara.²

Selain menteri dan kementerian Negara, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal adanya tiga jabatan menteri yang disebut dengan menteri triumvirat. Ketiga jabatan menteri tersebut adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan. Ketentuan mengenai kedudukan menteri triumvirat ini diatur tersendiri dalam Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945 yang berbunyi:

Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) itu, maka pemegang jabatan ketiga menteri itu, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda daripada menteri-menteri lainnya. Jika terdapat kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, maka secara bersama-sama mendapat wewenang konstitusional untuk bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan menurut UUD NRI 1945. Artinya, dalam hal-hal yang dimaksud UUD NRI 1945 tersebut, maka pemegang jabatan ketiga menteri itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, termasuk misalnya lebih penting dari Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri tersebut.

Pada kenyataan belum ada penjelasan hukum terkait dengan kedudukan Menteri Triumvirat tersebut. Artinya kedudukan Menteri Triumvirat baru diatur dalam tingkat konstitusi, belum dalam peraturan perundangan-undangan dibawahnya. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (baca Kementerian Negara 2008), dan Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang

² Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 116

Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2014, hanya mengatur tentang nomenklatur kementerian dan tidak sekalipun menyingung tentang kedudukan menteri triumvirat.

Berdasarkan kenyataan demikian terdapat permasalahan hukum terkait dengan kedudukan menteri triumvirat ini dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pertanyaan yang muncul adalah mengapa yang menjadi pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan. Dan bukan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud?

Pertanyaan selanjutnya adalah apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Misalnya bisa saja terjadi sengketa antara ketiganya, tentang siapa yang lebih berwenang di antara mereka. Lalu bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut?

B. Keberadaan Konsep Triumvirat dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia

Istilah triumvirat berasal dari bahasa Latin, yang artinya dari tiga laki-laki yaitu sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa, yang masing-masing disebut triumvir (jamak: triumviri). Pembentukannya dapat secara formal atau informal, dan meskipun biasanya ketiganya berkedudukan sama di atas kertas, namun dalam kenyataan hal ini jarang terjadi. Istilah ini juga dapat digunakan untuk menggambarkan suatu negara dengan 3 (tiga) pemimpin militer yang berbeda, yang semuanya mengklaim sebagai pemimpin tunggal.

Istilah *triumvirat*, dalam konteks ketatanegaraan Indonesia kembali menjadi bahan diskusi pada tahun 2000 pada masa Presiden Gus Dur (Abdurrahman Wahid). Istilah lama ini muncul kembali dalam RUU Kepresidenan yang akan diajukan ke DPR. Dalam RUU tersebut dijelaskan, bahwa jika Presiden dan wakil Presiden berhalangan tetap, maka Ketua MPR, Ketua DPR, dan Ketua MA berhak menjalankan jabatan kepresidenan.³

Istilah *triumvirat* secara historis, pertama kali muncul pada masa awal Orde Baru antara Maret-Juni 1966, ketika supersemar mulai diberlakukan secara politik, yaitu gagasan tentang diperlukannya

³ Lihat RUU Kepresidenan

kepemimpinan secara kolektif dalam bentuk kerjasama dalam rangka memperoleh dukungan masyarakat di dalam dan di luar negeri. Dalam Kepemimpinan kolektif tersebut dilaksanakan oleh Soeharto selaku pemegang Supersemar, yang memiliki tugas melaksanakan ketertiban dan stabilitas keamanan nasional. Kedua, Sri Sultan Hamengku Buwono IX, yang diberi mandat memecahkan masalah rehabilitasi dan stabilitas perkenomian nasional. Ketiga, Adam Malik, yang diberi tugas memulihkan kepercayaan internasional, bahwa Indonesia tidak akan menjadi faktor instabilitas di kawasan Asia Tenggara.

Istilah *triumvirat* kembali muncul setelah Sidang Paripurna ke-5 MPR pada 22 Maret 1973, yang menetapkan berlakukannya Tap MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan. Dalam TaP MPR tersebut ditetapkan, bahwa Sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Menteri-menteri yang memegang jabatan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan-Keamanan secara bersama-sama melaksanakan Jabatan Pemangku Sementara Jabatan Presiden.⁴ Ketiga menteri ini melaksanakan pekerjaan sehari-hari Presiden sampai Presiden dan wakil Presiden definitif yang dipilih MPR memegang jabatannya.

Dalam kaitannya itu ditegaskan, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan Sidang Istimewa Majelis untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, *triumvirat* tersebut hanya berkuasa selama maksimal 30 hari, terhitung sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap.⁵

Ketentuan dalam Tap MPR No. VII/MPR/1973, pernah diusulkan untuk diaktifkan ketika Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya, dan B.J. Habibie sebagai penggantinya dinilai sebagai 'pemerintahan transisi'. Namun beberapa pakar memandang, bahwa pemberlakuan konsep *triumvirat* tersebut akan melegitimasi supremasi militer dan sipil. Di satu sisi kedudukan wakil Presiden B.J. Habibie saat itu masih ada, tidak sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Tap MPR No. VII/MPR/1973, yaitu "Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap ...". Sehingga secara hukum yang memiliki wewenang menjalankan tugas kepresidenan adalah Wakil Presiden, 'bukan' menteri *triumvirat*.

⁴ Lihat Pasal 5 ayat (2) Tap MPR No. VII/MPR/1973

⁵ Lihat Pasal 5 ayat (1) Tap MPR No. VII/MPR/1973

Triumvirat ketiga, muncul dalam RUU Kepresidenan, yang mengalihkan fungsi triumvirat kepada Ketua MPR, Ketua DPR, dan ketua MA. Konsep RUU ini tidak memepergunakan konsep triumvirat sepenuhnya karena lebih bersifat suksesi. Misal, jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, Ketua MPR menjalankan jabatan kepresidenan maksimal tiga bulan hingga terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden yang baru.

Konsep *triumvirat* tersebut, menjadi perdebatan. Pertanyaan yang muncul adalah apakah tepat – berdasarkan teori pemisahan kekuasaan (*trias politica*), jabatan kepresidenan dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan legislatif (Ketua MPR dan Ketua DPR) serta kekuasaan yudisial (Ketua MA). Padahal sebelumnya, sesuai dengan Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973, bahwa jika presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, maka penggantinya adalah triumvirat Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Panglima TNI secara bersama-sama.

Pelibatan Ketua MPR dan Ketua DPR sebagai pelaksana tugas kepresidenan bukanlah sesuatu yang baru. Tap MPRS No. XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukkan Wakil Presiden dan Tata-Cara Pengangkatan Pejabat Presiden yang ditetapkan pada 5 Juli 1966 juga pernah mengatur mengenai pelibatan Ketua MPR dan Ketua DPR sebagai pelaksana tugas kepresidenan. Pasal 2 Tap MPRS tersebut menegaskan, bahwa apabila Presiden berhalangan maka Pemegang Surat Perintah 11 Maret 1966 memegang jabatan Presiden. Dan dalam pelaksanaannya, didampingi oleh Pimpinan MFRS dan Pimpinan DPR-GR.

C. Kedudukan Menteri *Triumvirat*

Menurut Philipus M. Hadjon, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain. Kedua, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.⁶

Dengan makna kedudukan dari dua sisi tersebut Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 juncto Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok Lembaga Negara menurut UUD 1945, yaitu Lembaga

⁶ Philipus M. Hadjon, 2004. “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara.” *Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004, h. 3. Lihat Juga Philipus M. Hadjon, 1996, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, Surabaya: Bina Ilmu, 1992, h. x

tertinggi Negara, MPR dan Lembaga Tinggi Negara yang terdiri atas: Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung. Namun berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara pola Ketetapan MPR No VI/MPR/1973 juncto Ketetapan MPR No. III/MPR/1978.⁷

Menurut Jimly Asshidiqqie, bahwa untuk menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan RI terlebih dahulu harus dilakukan pemilihan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pasca perubahan konstitusi, Indonesia membagi lembaga-lembaga Negara ke dalam tiga kelompok. Pertama, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan atas perintah UUD NRI Tahun 1945 (constitutionally entrusted power). Kedua, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang (legislatively entrusted power). Ketiga, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan Presiden.⁸

Mencermati hal Sri Soemantri, menganalisis:

Untuk sistem ketatanegaraan di Indonesia yang hanya berkenaan dengan lembaga Negara yang ada dalam UUD, hal itu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti sempit. Sedangkan jika yang dimaksud juga dengan lembaga Negara di luar UUD, hal ini berkenaan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti luas.⁹

Sekarang bagaimana dengan kedudukan Menteri *Triumvirat*? Telah dijelaskan bahwa, kedudukan menteri triumvirat ditegaskan secara konstitusional dalam Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Perta hanan secara bersama-sama”

⁷ Philipus M. Hadjon, 2004, *Ibid.*

⁸ Jimly Asshidiqqie, 2004, “Perkembangan Keatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tatanan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia”, *makalah* disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Perubahan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, September 2004, hlm. 7. Lihat juga Titik Triwulan Tutik, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media group, hlm. 178

⁹ Taufik Sri Soemantri M., tth., “Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, dalam Departemen Hukum Fak. Hukum Unair, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Departemen Hukum FH Unair, hlm. 199

Penyebutan ketiga menteri triumvirat pertama kali muncul dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan. Berdasarkan ketentuan tersebut, ada dua pertimbangan yang melahirkan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973, yaitu:

- a. bahwa manusia sebagai hamba Tuhan secara kodrati tiada luput dari hambatan dan ujian hidup, yang antara lain dapat berupa suatu halangan yang disebabkan oleh hal-hal yang ada diluar kemampuannya, sehingga tidak dapat menjalankan dharma, karya dan kewajibannya dalam kehidupannya sehari-hari baik secara tetap maupun untuk sementara waktu;
- b. bahwa keadaan yang sedemikian itu bila menyangkut diri Presiden dan/atau Wakil Presiden mempunyai akibat dan pengaruh Nasional yang luas serta dalam, maka haruslah ada kepastian hukum yang mengatur dalam hal-hal seperti itu sampai terjadi.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Pasal 5 Tap MPR No. VII/MPR/1973 mengatur ketentuan mengenai keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap¹⁰, yaitu:

- (1) Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sudah menyelenggarakan Sidang Istimewa Majelis untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, yang masa jabatannya berakhir sesuai dengan masajabatan Presiden dan Wakil Presiden yang digantikannya.
- (2) Sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Menteri-menteri yang memegang jabatan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan-Keamanan secara bersama-sama melaksanakan Jabatan Pemangku Sementara Jabatan Presiden, yang pengaturan kerjanya ditentukan oleh Menteri-menteri yang bersangkutan.
- (3) Pemangku Sementara Jabatan Presiden melaksanakan pekerjaan sehari-hari Presiden sampai Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh Majelis memegang jabatannya.

Adanya ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945 dimaksudkan agar apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya

¹⁰ Pengertian berhalangan tetap sendiri dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Tap MPR No. VII/MPR/1973, bahwa yang dimaksud dengan berhalangan tetap dalam ketetapan ini adalah mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatan.

secara bersamaan, telah ada solusi konstitusional yang ditentukan dalam UUDNRI 1945, yaitu pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamasama. Dengan adanya ketentuan itu diharapkan tidak timbul krisis ketatanegaraan yang berkepanjangan.

Selain itu ketentuan Pasal 8 ayat (3) sekaligus menegaskan, bahwa pemegang jabatan ketiga menteri tersebut mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda daripada menteri-menteri yang lainnya. Jika terdapat kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara bersamaan, mereka secara bersama-sama mendapat wewenang konstitusional untuk bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan menurut UUDNRI 1945. Artinya, dalam hal-hal yang dimaksud dalam UUDNRI 1945 tersebut, maka pemegang jabatan ketiga menteri tersebut mempunyai kedudukan yang sangat penting, bahkan lebih penting daripada Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud.

Penyebutan ketiga menteri *triumvirat* tersebut secara tersendiri penting, karena secara normatif ketiganya, baik secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama merupakan subyek hukum konstitusional yang mendapatkan kekuasaan langsung dari UUDNRI 1945, yaitu sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila kondisi yang dipersyaratkan terpenuhi.

Pertanyaan yang muncul adalah Mengapa yang menjadi pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan. Dan bukan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud? Menurut Taufik Sri Soemantri M., ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan pelaksana tugas kepresidenan oleh ketiga menteri tersebut antara lain:

- a. Ketiga menteri tersebut membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu mereka memahami (dianggap memahami) seluk beluk urusan pemerintahan;
- b. Menteri Luar Negeri masuk di dalam pelaksana tugas kepresidenan, karena menteri inilah yang menjalankan politik luar negeri sehari-hari;
- c. Menteri Dalam Negeri masuk dalam tugas kepresidenan, karena pejabat tersebut mengendalikan pemerintahan dalam negeri, termasuk pemerintahan daerah;

d. Menteri Pertahanan masuk dalam tugas kepresidenan, karena pejabat ini yang mengendalikan politik pertahanan.¹¹

Adapun terkait dengan kedudukan Menteri Koordinator menurut Moh. Mahfud MD, bahwa Menteri Koordinator hanyalah berfungsi untuk mengkoordinasi menteri-menteri yang memimpin 'Departemen Pemerintahan'.¹² Selain itu menurut Jimly Asshidiqqie, bahwa dalam praktek ketatanegaraan selama ini, menteri koordinator maupun menteri Negara yang tidak memimpin 'Departemen' hanya memimpin suatu kantor kementerian di tingkat pusat saja, dan tidak menjangkau birokrasi sampai ke daerah-daerah sebagaimana Menteri Luar Negari, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan.¹³

Menteri Koordinator tidak harus selalu ada dalam sistem pemerintahan Indonesia. Karena kementerian koordinator yang dipimpin oleh Menteri Koordinator bisa saja dihapuskan atau diganti bidang koordinatonya bila sistem pemerintahan yang berlaku menganggap tidak memerlukan kementerian tersebut.¹⁴ Dengan demikian keberadaan Menteri Koordinator 'bisa ada' ataupun 'ditiadakan', dan hal tersebut tidaklah bertentangan dengan UUDNRI 1945.

D. Penyelesaian Hukum Jika Terjadi Sengketa Antara Menteri Triumvirat

Masalah hukum berikutnya terkait dengan kedudukan Menteri Triumvirat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Misalnya bisa saja terjadi sengketa antara ketiganya, tentang siapa yang lebih berwenang di antara mereka. Lalu bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut?

Hal demikian adalah wajar karena pada kenyataannya keberadaan Menteri *Triumvirat* tidaklah tunggal sebagaimana Presiden dan/atau MPR dalam hal ini Ketua MPR ataupun MA (Ketua MA). Tetapi keberadaan Menteri *Triumvirat* terdiri dari tiga lembaga dalam satu

¹¹ Taufik Sri Sumantri M., 2005, "Keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan Tetap", *Makalah* Disampaikan Pada Lokakarya Negara Hukum di Hotel Bidakara Jakarta, 16 Desember 2005, h. 14

¹² Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 115

¹³ Jimly Asshidiqqie, *Op.Cit.*, hlm. 150

¹⁴ Tandi Arion, dkk., 2016, "Kedudukan Menteri Koordinator dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara", artikel dalam *Diponegoro Law Journal* Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016, hlm . 10

(*three in one*), yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan yang masing-masing secara kelembagaan memiliki tugas dan wewenang yang telah ditentukan dalam perundang-undangan. Sehingga tidak menutup kemungkinan terjadi silang pendapat terhadap siapa dari ketiga menteri itu yang lebih berwenang, dan/atau siapa yang lebih superior satu diantaranya.

Menurut Jimly Asshidiqqie, persoalan lain dapat juga terjadi antara Menteri Triumvirat sebagai satu-kesatuan dengan subyek kelembagaan Negara yang lain. Bahkan secara teoritis di atas kertas, dapat saja timbul perselisihan antara mereka bertiga dengan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan yang dalam keadaan biasa merupakan pejabat atau lembaga yang lebih senior dalam memegang fungsi koordinasi atas ketiga menteri triumvirat tersebut.¹⁵ Bahkan dapat juga terjadi, ada kemungkinan partai politik atau gabungan partai politik yang berusaha menjadikan salah satu dari ketiga menteri *triumvirat* sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden. Dalam keadaan demikian, dalam tenggang waktu 30 hari sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945 akan timbul persaingan di antara mereka yang mentebakkan perselisihan. Jika perselisihan dan/atau sengketa di antara mereka itu berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan menurut UUDNRI 1945, maka persengketaan itu hanya dapat diselesaikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁶

Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 menentukan bahwa; “Mahkamah Konstitusi berwenang ..., memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,....” Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UUMK 2003), yang menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ...

- a. ...;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. ...; dan
- d.

¹⁵ Jimly Asshidiqqie, 2010, *Perkembangan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 154

¹⁶ Lihat Pasal 24 ayat (1) UUDNRI 1945 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI 2003 No. 98, TLNRI No. 4316)

UUMK 2003 pada kenyataan tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar? Lembaga Negara mana saja yang termasuk dalam lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar? Bagaimana pengaturan tugas dan wewenang lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar? Serta bagaimana penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi?

Menurut Janpatar Simamora, bahwa Pasal 24C UUD 1945 sebagai landasan konstitusional bagi MK dan UUMK 2003 sebagai pelaksana UUD 1945 – tidak ditemukan rumusan terkait dengan apa sesungguhnya yang dimaksud dengan istilah lembaga Negara. Kedua, ketiadaan makna ‘frasa kewenangan yang diberikan oleh UUD’ menimbulkan multi tafsir – yaitu apakah kewenangan itu eksplisit atau implisit, sehingga hal ini rentan melahirkan problematika hukum.¹⁷

Hal yang sama dikemukakan Sulistyani Eka Lestari,

“ ... ketentuan Pasal 10 ayat (1) b dan Pasal 65 UUMK 2003 mengandung persyaratan subjectum litis dan objectum litis yang dalam praktek kedua syarat tersebut oleh Mahkamah Konstitusi diterapkan secara kumulatif absolut, bukan pilihan. Sehingga, walaupun misalkan terpenuhi subjectum litis, namun objectum litis-nya tidak terpenuhi, maka permohonan tersebut selalu “tidak dapat diterima”. Kedua, bagaimana dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang hanya diberikan oleh undang-undang. Hal ini menjadi perlu, karena bukan tidak mungkin akan terjadi sengketa kewenangan di dalam melaksanakan fungsi dari lembaga negara tersebut.¹⁸

Merujuk pada hal tersebut jelas, bahwa penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara di MK sangat penting khususnya untuk memperjelas dan mempertegas tugas dan wewenang antara lembaga Negara yang berkepentingan tersebut melalui putusan MK yang bersifat final, sehingga tidak lagi terjadi tumpang-tindih kewenangan di antara lembaga Negara tersebut. Meski demikian pada kenyataan masih ada permasalahan hukum terkait dengan sengketa kewenangan lembaga Negara di MK sendiri, yaitu belum ada kejelasan hukum mengenai

¹⁷ Janpatar Simamora, 2016, “Problematika Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi”, artikel dalam *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 28 No. 1, Februari 2016, hlm. 79

¹⁸ Sulistyani Eka Lestari, “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi”, artikel dalam *DIH Jurnal Ilmu Hukum* Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, hlm. 46

lembaga Negara mana yang dapat mengajukan permohonan, karena dewasa ini banyak sekali lembaga Negara yang bermunculan seiring dengan perkembangan ketatanegaraan di Indonesia.

Meski demikian secara tafsir dapat dimaknai, bahwa lembaga Negara adalah badan yang diatur dalam UUD 1945, yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Tetapi badan atau lembaga apa saja yang kewenangannya diberikan oleh UUD, hingga saat ini pun Mahkamah Konstitusi masih merupakan masalah menyangkut ketidakjelasan tentang apa dan siapa lembaga Negara itu.¹⁹

E. Penutup

Menteri *Triumvirat* mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda dan lebih kuat daripada menteri-menteri yang lainnya, bahkan lebih penting daripada Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud.

Penyebutan ketiga menteri *triumvirat* tersebut secara tersendiri penting, karena secara normatif ketiganya, baik secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama merupakan subyek hukum konstitusional yang mendapatkan kekuasaan langsung dari UUDNRI 1945, yaitu sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila kondisi yang dipersyaratkan terpenuhi.

Apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Misalnya bisa saja terjadi sengketa antara ketiganya, tentang siapa yang lebih berwenang di antara mereka, dan bahkan antara mereka bertiga sebagai satu kesatuan dengan lembaga lain. Bila hal tersebut terjadi, maka secara yuridis penyelesaian sengketa tersebut, maka persengketaan itu hanya dapat diselesaikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Meskipun badan atau lembaga apa saja yang dapat melakukan hingga saat ini pun Mahkamah Konstitusi masih merupakan masalah menyangkut ketidakjelasan tentang apa dan siapa lembaga Negara itu.

¹⁹ Mahkamah Konstitusi RI, 2004, *Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, Membangun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, h. 52

REFERENSI

- Janpatar Simamora, 2016, "Problematika Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi", artikel dalam *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 28 No. 1, Pebruari 2016
- Jimly Asshidiqie, 2004, "Perkembangan Keatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tataanan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia", *makalah* disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Perubahan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia, Jakarta, September 2004
- Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika
- Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara
- Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara
- Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berhalangan Tetap
- Ketetapan MPRS RI No. XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukkan Wakil Presiden dan Tata-Cara Pengangkatan Pejabat Presiden
- Mahkamah Konstitusi RI, 2004, *Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, Membangun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta,
- Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2014

tentang Perubahan kedua Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian

Philipus M. Hadjon, 1996, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, Surabaya: Bina Ilmu

Philipus M. Hadjon, 2004. "Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara." *Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004

Rancangan Undang-Undang Nomor ... Tahun Tentang Kepresidenan

Sulistiyani Eka Lestari, "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi", artikel dalam *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 19, Pebruari 2014

Tandi Arion, dkk., 2016, "Kedudukan Menteri Koordinator dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara", artikel dalam *Diponegoro Law Journal* Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016

Taufik Sri Soemantri M., tth., "Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", dalam Departemen Hukum Fak. Hukum Unair, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Departemen Hukum FH Unair

Taufik Sri Sumantri M., 2005, "Keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan Tetap", *Makalah* Disampaikan Pada Lokakarya Negara Hukum di Hotel Bidakara Jakarta, 16 Desember 2005

Titik Triwulan Tutik, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI 2003 No. 98, TLNRI No. 4316)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (LNRI 2008 No. 166, TLNRI No. 4916)

UUD NRI 1945

1

Merawat Nilai Kebangsaan melalui Pemahaman UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Muhammad Fauzan

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman

A. Pendahuluan

Pasang surut perjalanan Bangsa Indonesia sungguh merupakan sejarah panjang dan penuh makna. Untuk mengetahui sejarah panjang Bangsa Indonesia sudah barang tentu tidak bisa dipahami dalam waktu yang singkat, terlebih hanya melalui sebuah kegiatan yang parsial, bahkan jikalau sejarah Bangsa Indonesia ini akan dibuat dan dituliskan dalam bentuk kalimat, akan membutuhkan beribu-ribu rim kertas. Pemahaman yang komprehensif mengenai sejarah panjang Bangsa Indonesia hanya dapat diperoleh jika ada upaya yang sungguh-sungguh disertai dengan tekad untuk mengatakan yang benar adalah benar dan yang salah adalah salah secara obyektif dan bertanggungjawab.

Salah satu cara untuk mengetahui sejarah ketatanegaraan suatu bangsa, termasuk sejarah ketatanegaraan Indonesia dapat dilakukan dengan cara mempelajari konstitusinya, karena dari konstitusi atau dengan sebutan lain Undang Undang Dasar (UUD), mulai dari proses pembentukannya, substansi yang diatur serta dalam tataran implementasinya.

Dalam perspektif sejarah ketatanegaraan Indonesia, paling tidak pernah dikenal dan berlaku 4 (empat) konstitusi, yakni pertama, UUD

1945 sebelum diamandemen, di mana UUD ini disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) Tahun 1949 yang disahkan pada Tanggal 27 Desember 1949, Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950 yang disahkan pada tanggal 17 Agustus 1950, dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 hasil amandemen.

Sebagaimana diketahui bahwa konstitusi/UUD tersebut di atas pada hakekatnya juga merupakan sebuah produk kesepakatan bangsa yang sudah barang tentu materi muatannya sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial pada waktu proses pembentukannya, atau dengan perkataan lain dapat dikemukakan bahwa materi muatan konstitusi/UUD paada hakekatnya meruakan kristalisasi dari nilai-nilai kebangsaan yang tumbuh dan berkembang pada saat konstitusi/UUD tersebut disusun.

Tulisan ini mencoba untuk mengetahui dan menganalisis nilai-nilai kebangsaan yang tumbuh dan berkembang pada saat UUD NRI Tahun 1945 (atau dengan sebutan lain UUD 1945 hasil amandemen) yang terdapat atau paling tidak diwujudkan dalam materi muatannya atau batang tubuhnya.

B. Pembahasan

Keberlakuan kedua UUD 1945 sebelum diamandemen yang dimuali sejak dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan proses amandemen UUD 1945 selesai pada Tahun 2002 telah banyak memberikan pelajaran kepada Bangsa Indonesia dengan segala pasang surut dan kontroversi dalam implementasinya.

Bergantinya rezim, dari orde lama ke orde baru banyak disebut sebagai upaya untuk mengembalikan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, sehingga jargon yang sering didengan sepanjang pemerintahan orde baru di bawah kepemimpinan Soeharto akan melaksanakan UUD 1945 yang diwujudkan dengan kebijakan tidak akan melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Namun demikian dalam perjalanannya, seiring dengan masuknya arus demokratisasi yang melanda dunia, kebijakan untuk tidak merubah UUD 1945 yang disahkan pada Tanggal 18 Agustus 1945 akhirnya tidak dapat dibendung. Implementasi UUD 1945 pada di bawah kepemimpinan Soeharto dinilai “hanya” menguntungkan dan melanggengkan kekuasaan, bahkan kebenaran akan tafsir atas UUD 1945 seolah-olah hanya monopli pemerintah.

Latar belakang yang perubahan UUD 1945 memang bukan semata-mata “mewabahnya” demokratisasi, tetapi juga dapat dilihat dalam

perspektif sejarah, bahwa UUD 1945 sebelum diamandemen memang disadari oleh para pembentuknya (the founding fathers) bangsa Indonesia sebagai UUD kilat, artinya sebagai UUD yang dibuat secara cepat dan tidak terlalu lama yakni dibahas mulai dari Bulan Mei 1945 sampai dengan Agustus 1945. Pembahasan yang begitu cepat disadari banyak kelemahannya, sehingga pada saat pidato pengesahan UUD 1945, Ir. Soekarno menyatakan yang pada intinya, dikatakan bahwa nanti setelah kita benar-benar bernegara, kita undang MPR untuk membentuk UUD yang lebih baik lagi.

Kesadaran tentang ketidak sempurnaan dan kelemahan UUD 1945 dalam praktek ketatanegaraan RI telah “dimanfaatkan” oleh penguasa, dan hal tersebut yang mengakibatkan pada masa orde baru presiden dapat berkuasa dalam waktu yang cukup lama, yakni 32 (tiga puluh dua) tahun.

Berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 telah mengakibatkan terjadinya “revolusi” ketatanegaraan RI, hal tersebut ditandai dengan adanya amandemen UUD 1945, di mana tuntutan perubahan atas UUD 1945 menjadi salah satu bagian dari yang diperjuangkan oleh gerakan massif reformasi yang diperjuangkan oleh anak-anak muda/mahasiswa sejak dekade awal delapan puluhan, sebagai akibat “virus” yang menyebar ke berbagai negara sebagai pengaruh dari kebijakan Glasnost dan Perestroika yang dicanangkan oleh Presiden Uni Soviet Mikhael Gorbachev dengan tujuan untuk memperjuangkan keterbukaan, membuka dialog baik tentang masalah politik, ekonomi maupun sosial.¹

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak 4 (empat) kali yang dimulai dari Sidang Umum dan Sidang Tahunan Majeles Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil pemilihan umum tahun 1999 yang dilaksanakan dalam kurun waktu Tahun 1999 s/d Tahun 2002, yakni perubahan pertama UUD 1945 pada Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14 s/d 21 Oktober 1999, perubahan kedua UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR yang diselenggarakan pada tanggal 7 s/d 18 Agustus 2000, perubahan ketiga UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR pada tanggal 1 s/d 9 November 2001 dan Perubahan UUD 1945 keempat yang diselenggarakan pada tanggal 1 s/d 11 Agustus.

¹ Beberapa tuntutan gerakan reformasi meliputi : Supremasi hukum, Pencabutan Dwi Fungsi ABRI, Pemberantasan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), Turunkan dan adili Presiden Soeharto, Amandemen UUD 1945 dan Otonomi Daerah.

Beberapa alasan yang melatarbelakangi UUD 1945 harus dirubah anatara lain disebabkan karena:²

1. UUD 1945 sebelum perubahan melahirkan sistem politik yang executive heavy, menghimpun kekuasaan terlalu besar pada lembaga eksekutif terutama lembaga kepresidenan, dan tidak memuat mekanisme checks and balances;
2. UUD 1945 sebelum perubahan memuat pasal-pasal yang multi interpretable, berwayuh arti, yang dalam real politiknya interpretasi penguasalah yang harus diterima sebagai interpretasi yang benar;
3. UUD 1945 sebelum perubahan terlalu banyak memeberi atribusi kewenangan kepada lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal penting dengan UU, padahal dengan sistem executive heavy pembuatan UU didominasi oleh presiden sehingga UU menjadi sarana bagi presiden untuk mengakumulasi kekuasaan;
4. UUD 1945 sebelum perubahan terlalu percaya pada semangat dan iktikad baik orang yang berkuasa sehingga lebih menguntungkan pada semangat penyelenggara negara dari pada mengatur pembatasan kekuasaan secara tegas.

Dinamika yang menyertai proses perubahan UUD 1945 baik sebelum maupun selama kurun waktu perubahan UUD 1945, telah banyak “menyita” waktu dan pikiran seluruh warga Bangsa Indonesia, terutama anggota MPR hasil pemilihan Umum tahun 1999. Perdebatan dan diskusi tahunan selama 4 (empat) tahun masa jabatan MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 ketika itu sering kali “menghawatirkan” persatuan dan kesatuan bangsa yang telah dibangun dengan darah dan nyawa para pahlawan kusuma bangsa pendiri republik ini.

Salah satu perdebatan yang ramai ketika itu adalah antara pilihan bentuk negara kesatuan dengan bentuk negara serikat, serta pergantian sistem pemilihan presiden menjadi pilihan langsung dengan secara tegas meninggalkan sistem lama di mana Presiden dipilih oleh lembaga negara tertinggi yakni MPR. Untuk menghindari “ketidakjelasan” arah perbaikan sistem ketatanegaraan RI melalui amandemen, maka dibuatlah kesepakatan sebelum amandemen UUD 1945, di mana salah satu yang tidak akan dilakukan perubahan adalah bagian dari pembukaan UUD 1945 dan bentuk negara kesatuan.

² Moh. Mahfud MD, 2010, Perubahan UUD 1945 dan Perkembangan Hukum Tata Negara, *Jurnal Hukum Jurisdictione*, UIA, Jakarta, hal. 6. Bandingkan dengan Bagir Manan dalam Watiah dan Kusriyah, 2003, Tinjauan Yuridis Hubungan Lembaga Negara antara DPD dengan DPR Dalam Sistem Bicameral di Indonesia, *Jurnal Hukum Khaira Ummah* Vol III No. 2 September 2008 MIH UNISSULA, Semarang, hal. 186.

Kesepakatan untuk tidak merubah pembukaan UUD 1945 dikarenakan, jika pembukaan UUD 1945 dirubah maka berakhirilah eksistensi Negara Kesatuan RI yang diproklamsasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 yang berdasarkan Pancasila. Dengan perkataan lain, pembukaan UUD 1945 tidak merupakan bagian yang dirubah, karena dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan hasil perenungan cerdas yang dilakukan oleh para pendiri negara ini yang mengandung nilai-nilai kebangsaan yang bersifat fundamental.

Tidak bisa dibayangkan manakala Pembukaan UUD 1945 dilakukan juga perubahan, karena sebagaimana diketahui bahwa dalam Pembukaan UUD 1945 mengandung falsafah bangsa Indonesia, yakni Pancasila, hal tersebut sebagaimana terdapat dalam alinea keempat yang menegaskan bahwa :

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Memang di dalam pembukaan UUD 1945 tersebut sama sekali tidak diketemukan terminologi atau kata Pancasila, namun demikian sebagaimana dimaklumi bahwa rumusan alinea keempat tersebut merupakan deklarasi Bangsa Indonesia yang merdeka memiliki tujuan yang sangat mulia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan selalu mendasarkan kepada nilai-nilai atau prinsip Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial, yang kemudian dikenal dengan nama Pancasila. Dengan lain perkataan dapat dinyatakan bahwa dalam Pembukaan UUD 1945, terdapat nilai-nilai kebangsaan yang bersifat fundamental, yakni Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial.

Kemudian timbul pertanyaan, apakah nilai-nilai kebangsaan yang bersifat fundamental tersebut telah tercermin di dalam pasal-pasal UUD 1945 hasil amandemen? atau apakah justru terdapat pasal-pasal atau ketentuan yang bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 ?

1. Nilai Ketuhanan

Nilai kebangsaan Indonesia yang pertama adalah nilai Ketuhanan, yang merupakan sila pertama dari Pancasila. Nilai ini jika dilihat dari hasil amandemen UUD 1945 telah dijabarkan dalam ketentuan Pasal 9 yang mengatur tentang sumpah Presiden dan Wakil Presiden.³ Di samping itu juga tercermin dalam Pasal 28E ayat (1) yang menyatakan bahwa : Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Kemudian tercermin dalam Pasal 29 yang menegaskan bahwa : (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

2. Nilai Kemanusiaan.

Nilai-nilai kemanusiaan hakekatnya berkaitan dengan hak asasi manusia. UUD 1945 hasil amandemen telah memberikan pengaturan yang lebih komprehensif mengenai jaminan terhadap hak asasi manusia (HAM). Hal tersebut berbeda jika dibandingkan dengan pengaturan mengenai HAM dalam UUD 1945 sebelum diamandemen, di mana persoalan HAM hanya diatur dalam beberapa pasal saja, yakni Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29 ayat (2) yang rumusannya sangat singkat. Pasal 27 UUD 1945 sebelum diamandemen menentukan bahwa : (1) Segala Warganegara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. (2) Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Sementara Pasal 28 menentukan bahwa : Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang. Dan Pasal 29 ayat (2) menentukan bahwa : Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Pengaturan mengenai HAM dalam UUD 1945 sebagaimana telah dikemukakan di atas diatur secara komprehensif, bahkan UUD 1945

³ Bunyi Pasal 9 ayat (1) UUD 1945 : Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut : Sumpah Presiden (Wakil Presiden) : “Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa

hasil amandemen mengatur lebih banyak antara HAM dari pada Kewajiban Asasi Manusia (KAM), yang hanya diatur dalam 6 (enam) ayat, yakni Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28J ayat (1) dan (2), Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (2). Sementara tentang HAM terdapat jaminan perlindungan terhadap sekitar 32 hak asasi manusia, hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) dan (3), Pasal 28A s/d Pasal 28H, Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1).

3. Nilai persatuan

Nilai kebangsaan Indonesia yang bersifat fundamental yang lainnya adalah “persatuan”. Tindak lanjut nilai kebangsaan ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan pasal dalam UUD 1945 hasil amandemen, antara lain Pasal 1 ayat (1) yang menegaskan bahwa : Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Kemudian ditindaklanjuti dalam rumusal Pasal 31 ayat (3) dan (5). Pasal 31 ayat (3) menegaskan bahwa: (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. Kemudian Pasal 31 ayat (5) menentukan bahwa : Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Nilai persatuan juga tercermin dari rumusan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen. Pasal 32 ayat (1) menentukan bahwa :Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Dan ayat (2) menentukan bahwa : Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. Juga dapat dilihat Bab IV yang meliputi Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C yang mengatur tentang Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan. Nilai persatuan juga dapat dilihat dari ketentuan Pasal 37 ayat (5) yang menegaskan bahwa : Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan

4. Nilai kerakyatan atau Demokrasi

Sementara nilai kebangsaan Indonesia yang bersifat fundamental lainnya adalah nilai kerakyatan, atau demokrasi. Nilai demokrasi ini dapat dilihat dari beberapa pasal yang mengatur tentang sistem pemerintahan dan termasuk mengatur mengenai eksistensi lembaga perwakilan dan pemilihan umum.

Perwujudan secara tegas tentang implementasi dari nilai kerakyatan

sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 dapat diketemukan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa : Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Di samping itu juga tercermin dari ketentuan pasal-pasal dalam UUD 1945 hasil amandemen yang mengatur mengenai keberadaan MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal tersebut sebagaimana diatur dan diamanatkan dalam Bab VII yang meliputi Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22A dan Pasal 22B. Sementara untuk DPD diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Sedangkan mengenai eksistensi DPRD hanya diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (3) yang menentukan bahwa : Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Nilai kerakyatan atau demokrasi juga dapat dilihat dari beberapa ketentuan yang mengatur mengenai pengisian jabatan publik seperti Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD, serta keterlibatan DPR dan DPD dalam pemilihan jabatan publik lainnya, seperti anggota BPK, Hakim Konstitusi, duta besar, konsul, pemilihan gubernur, bupati/walikota.

5. Nilai keadilan sosial.

Nilai kebangsaan fundamental yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah “keadilan sosial”. Pengaturan mengenai nilai keadilan sosial dalam UUD 1945 hasil amandemen dapat dilihat dari ketentau sebagaimana diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34.

Pasal 33 menentukan bahwa :

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

Sedangkan Pasal 34 menentukan bahwa :

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat

dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa nilai-nilai fundamental kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana terdapat dalam Pancasila, pada dasarnya telah “ditindaklanjuti” pengaturannya dalam UUD tahun 1945 hasil amandemen, sekalipun dalam pengaturnya masih perlu pengaturan lebih lanjut dalam produk hukum yang bernama undang-undang. Hal tersebut dapat dimaklumi karena sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare bahwa materi muatan konstitusi atau UUD hanya mengatur hal-hal yang pokok-pokok saja atau fundamental.

Memperhatikan hal tersebut, maka hal yang lebih penting salah satunya adalah bagaimana mengimplementasikan nilai-nilai fundamental bangsa dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD, atau dengan kata lain bagaimana cara ber hukum dan membuat hukum yang merupakan implemnetasi dari Pancasila.

Eksisistensi Pancasila memang tidak dirumuskan secara limitatif dalam UUD 1945 baik sebelum maupun setelah amandemen, namun demikian pernyataan yang berturut-turut sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 itu merupakan perwujudan dari asas-asas yang tercantum dalam Pancasila yang menjadi cita-cita Negara Indonesia. Dan bahkan jika dilihat batang tubuh UUD 1945, sebelum di amandemen, istilah Pancasila tidak ditemukan, hal ini berbeda dengan UUD 1945 hasil amandemen di mana dalam Pasal 36A terdapat terminologi Pancasila sekalipun menjadi satu kesatuan pengertian yakni dalam kalimat “Garuda Pancasila” di mana Pasal 36A menentukan bahwa : Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika, Sekalipun demikian terminologi Pancasila memang sudah muncul pada saat para pendiri negara ini (the fouding fathers) ini terlibat dalam penyusunan UUD.

Hal tersebut dapat dilihat dari pernyataan Ir. Soekarno sebagai penggali Pancasila menyatakan bahwa : “sudah terbukti bahwa Pancasila yang saya gali dan saya persembahkan kepada rakyat Indonesia adalah benar-benar satu dasar yang dinamis, satu dasar yang benar-benar dapat menghimpun segenap tenaga rakyat Indonesia, satu dasar yang benar-benar dapat mempersatukan rakyat Indonesia”. Dengan demikian , maka dapat dikatakan bahwa Pancasila merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam

kehidupan Bangsa Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai Merauke yang sudah hidup sejak dahulu kala.

Memperhatikan hal tersebut di atas, maka setiap hukum yang lahir baik dalam bentuknya undang-undang atau dalam bentuk lainnya di Indonesia yang merupakan salah satu bagian dari pembangunan hukum nasional harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hiraknya. Dengan perkataan lain, Pancasila harus terus menerus diupayakan agar dapat menjadi pemandu penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya dalam penyusunan kebijakan pembangunan hukum nasional.

Hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara tersebut harus dijadikan orientasi politik pembangunan dan politik hukum sehingga politik hukum haruslah dipandang sebagai upaya menjadikan hukum sebagai alat pencapaian tujuan negara dari waktu ke waktu sesuai dengan tahap-tahap perkembangan masyarakat. Dengan demikian, maka Pancasila yang dimaksudkan sebagai dasar pencapaian tujuan negara melahirkan beberapa kaidah-kaidah penuntun hukum, yaitu:⁴

Pertama, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teritori maupun secara ideologi. Hukum-hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi yang berpotensi (menyebabkan) terjadinya disintegarsi wilayah maupun ideologi karena hal itu bertentangan dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terikat dalam persatuan.

Kedua, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus. Demokrasi yang menjadi dasar politik (kerakyatan) menghendaki pembuatan hukum berdasar kesepakatan rakyat atau wakil-wakilnya yang dipilih secara sah baik melalui kesepakatan aklamasi maupun berdasar suara terbanyak jika mufakat bulat tak dapat dicapai; sedangkan nomokrasi sebagai prinsip

⁴ Moh. Mahfud MD, Penuangan Pancasila Dalam Peraturan Perundang-Undangan, <http://ww.psp.ugm.ac.id>. Lihat juga Muhammad Fauzan, Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Pembangunan Hukum Pancasila, Makalah disampaikan pada Dalam Focus Group Discussions Rencana Strategis (Renstra) Mahkamah Konstitusi 2018-2019, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan DPD APHTN/HAN Jawa Tengah, Semarang 1 s/d 2 Desember 2017.

negara hukum menghendaki agar hukum-hukum di Indonesia dibuat berdasar susbtansi hukum yang secara filosofi sesuai dengan rechtside Pancasila serta dengan prosedur yang benar. Dengan demikian hukum di Indonesia tak dapat dibuat berdasar menang-menangan jumlah pendukung semata tetapi juga harus mengalir dari filosofi Pancasila dan prosedur yang benar.

Ketiga, hukum yang dibuat di Indonesia harus ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari penuntun yang demikian maka tidak dibenarkan muncul hukum-hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial-ekonomi karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah tanpa perlindungan negara. Hukum-hukum di Indonesia harus mampu menjaga agar yang lemah tidak dibiarkan menghadapi sendiri pihak yang kuat yang sudah pasti akan selalu dimenangkan oleh yang kuat. Oleh sebab itu hukum-hukum di Indonesai harus mampu memberi proteksi khusus kepada kelompok yang lemah agar mampu mempersempit jurang sosial-ekonomi yang mungkin timbul karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah. Hukum yang berkeadilan social, dengan demikian, adalah hukum yang dimaksudkan untuk mempersempit jurang antara yang kuat dan yang lemah dan antara yang miskin yang kaya.

Keempat, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban yakni hukum yang tidak mengistimewakan atau mendiskrimasi kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya pemeluk agama. Indonesia bukan negara agama (yang mendasarkan pada satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang tak peduli atau hampa spitrit keagamaan). Indonesia sebagai Negara Pancasila adalah sebuah religious nation state, negara kebangsaan yang religius yang memberi perlindungan kuat terhadap setiap warganya untuk memeleuk dan melaksnakan ajaran agamanya masing-masing tanpa boleh saling mengganggu, apalagi mengarah pada disintegrasi. Di dalam konsepsi yang demikian maka hukum negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama, tetapi negara harus memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanannya jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri. Jadi untuk hukum agama negara bukan mewajibkan pemberlakuannya menjadi hukum formal yang eksklusif melainkan memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanan bagi yang ingin beribadah dengan penuh toleransi. Penegakan penuntun yang demikian sangat penting ditekankan karena masalah agama adalah masalah yang paling asasi sehingga tak seorang pun boleh

memaksa atau dipaksa untuk memeluk atau tidak memeluk agama tertentu. Pelaksanaan ajaran agama, dengan demikian, harus dilaksanakan dengan penuh toleransi dan berkeadaban.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka setiap hukum/norma/peraturan perundang-undangan di Indonesia semangat dan jiwanya harus merupakan implementasi dari semangat dan jiwa Pancasila, oleh karena itu para penyelenggara negara baik di tingkat Pusat maupun daerah yang mempunyai kewenangan untuk membentuk dan merumuskan hukum baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden sampai ke peraturan daerah dan peraturan gubernur/bupati/walikota harus dapat menghadirkan “sosok” hukum yang Pancasilais atau dengan kata lain Pancasila sebagai cita hukum harus dapat diimplementasikan dan diwujudkan dalam bentuk hukum yang berpancasila, artinya setiap peraturan perundang-undangan harus tidak bertentangan dengan sila-sila dalam Pancasila.

Sebagai karya agung Pancasila Bangsa Indonesia yang sarat dengan kandungan filosofis yang sangat dalam yang terdiri dari lima sila, pernah ditafsirkan, sekalipun oleh para penguasa ketika itu tidak dimaksudkan sebagai tafsir atas Pancasila ke dalam 36 butir Pancasila sebagaimana ditetapkan dengan Tap MPR No. II/MPR-RI/1978 tentang Pedoman Penghormatan dan Pengamalan Pancasila atau yang sering disebut P4 atau Eka Prasetya Pancakarsa, pada hakekatnya juga merupakan nilai-nilai kebangsaan yang patut untuk tetap ditumbuh kembangkan, sekalipun tidak melalui indoktrinasi sebagaimana pernah dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru.

Bergantinya rezim orde baru dengan orde reformasi pada tahun-tahun pertama seolah menjadi “ajang balas dendam”, sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah di bawah kepemimpinan Soeharto “harus” dihilangkan atau dengan bahasa halus “harus ditinjau lagi”. Sehingga Tap MPR No. II/MPR/1978 dinyatakan dicabut dengan Tap MPR RI No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghormatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa).

Hampir 2 (dua) dasawarsa P4 dihilangkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, kondisi tersebut disadari atau tidak menjadikan Pancasila sebagai falsafah Bangsa Indonesia terasa semakin asing. Menyadari hal tersebut maka didirikan Unit Kerja Presiden Pembinaan Idiologi Pancasila (UKP-PIP) dengan Keputusan Presiden RI No. 54 Tahun 2017 yang kemudian direvitalisasi dan

diganti dengan nama Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang memiliki tugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila yang diundangkan pada tanggal 28 Februari 2018.

C. Penutup

Demikian sekilas mengenai nilai-nilai kebangsaan yang menurut penulis dapat dikategorikan sebagai nilai-nilai fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang dihasilkan dari pemikiran cerdas dan bijaksana oleh para pendiri negara.

Penulis menyadari, bahwa apa yang dikemukakan merupakan satu titik dari sudut pandang penulis yang sangat terbuka adanya perbedaan cara pandang dari masing-masing kita, oleh karena itu kesalahan baik yang bersifat substansi maupun redaksional menjadi sebuah keniscayaan. Oleh karena kebenaran hakiki hanyalah milik ALLAH SWT tempat berserah diri.

Selamat HUT ke 90 Prof. Solly Lubis, semoga Prof selalu sehat dan bahagia bersama keluarga, kontribusi pemikiran Prof telah mewarnai perjalanan ketatanegaraan Republik ini.

Menggagas Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang Lebih Berkualitas

Haposan Siallagan
Rektor Universitas HKBP Nommensen Medan

A. Pendahuluan

Berdasarkan amanat Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) bahwa salah satu fungsi utama yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah fungsi legislasi. Ketentuan tersebut dipertegas kembali melalui Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi legislasi sendiri adalah merupakan fungsi pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh DPR dan membahasnya secara bersama-sama dengan pemerintah. Intinya, fungsi legislasi merupakan fungsi pokok dan paling mendasar yang diemban oleh DPR sebagai lembaga legislatif.

Pelaksanaan fungsi legislasi merupakan perwujudan DPR selaku salah satu pemegang kekuasaan negara, yaitu kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Hal ini tidak terlepas dari teori pemisahan kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu melalui ajaran trias politica yang membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang utama, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pilihan pemisahan kekuasaan negara dalam tiga cabang utama telah

diimplementasikan di banyak negara untuk membangun pemerintahan yang sukses dan stabil (*to construct a successful and stable government*).¹

Didasarkan pada praktik pelaksanaan fungsi legislasi di tanah air, DPR memiliki instrumen tersendiri dalam bentuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai sarana perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu serta sistematis. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum.² Penyusunan dan penerapan Prolegnas lazimnya diatur dan didesain sedemikian rupa untuk jangka menengah yang dilakukan pada masa keanggotaan DPR untuk jangka waktu lima tahun ke depan atau prioritas tahunan. Dengan demikian, seluruh pembentukan dan pembahasan rancangan undang-undang didasarkan pada suatu sistem perencanaan secara matang. Artinya, Prolegnas bukan sekadar daftar keinginan, melainkan daftar yang dilandasi kebutuhan serta visi pembangunan hukum.³

Hanya saja dalam pelaksanaannya kemudian bahwa kendati fungsi legislasi merupakan fungsi pokok serta mendasar bagi upaya pencerminan DPR sebagai lembaga legislatif, realitas pelaksanaan fungsi legislasi selama ini masih mangandung sejumlah persoalan, khususnya karena kelambanan DPR dalam membahas setiap rancangan undang-undang yang masuk dalam Prolegnas.⁴ Jika kemudian persoalan legislasi dimaksud dipetakan secara menyeluruh, maka setidaknya ditemukan dua pokok persoalan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Pertama, persoalan dari perspektif kualitas legislasi. Persoalan ini dapat dilihat secara riil melalui pelaksanaan kewenangan *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, sedangkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

¹ Holly Martin, "Legislating Judicial Review: An Infringement on Separation of Power", *The N.Y.U. Journal of Legislation and Public Policy*, School of Law, New York University, Vol. 17, 2014, p. 1099.

² Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknis Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 5.

³ Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, 33.

⁴ Janpatar Simamora, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2015, hlm. 88.

B. Problem Kualitas Legislasi DPR

Mengikuti perkembangan peraturan perundang-undangan itu sendiri, ternyata ditemukan adanya berbagai produk hukum yang bermasalah serta tidak memiliki tingkat sinkronitas dengan produk hukum di tingkat atasnya. Kondisi demikian pada akhirnya mengakibatkan pemerintah harus melakukan langkah pembaharuan dan rekonstruksi sistem hukum demi menjaga keutuhan hirarki perundang-undangan. Banyaknya permasalahan yang muncul tidak hanya di tingkatan produk hukum dalam level undang-undang, melainkan juga sampai pada tingkatan yang lebih rendah, yaitu peraturan daerah. Adapun faktor dominant yang selama ini cenderung mempengaruhi lahirnya produk hukum bermasalah adalah ditengarai menonjolnya pemahaman yang menempatkan bahwa hukum sebagai produk politik. Substansi produk hukum di negeri ini, selama ini lebih didominasi konspirasi antara eksekutif dengan legislative. Kuatnya faktor kepentingan di antara kedua belah pihak tidak jarang mengabaikan norma-norma dan hak-hak dasar warga negara sebagaimana yang diakomodir dalam konstitusi. Berbagai rambu-rambu hukum yang ada sering terabaikan dalam proses pembentukan suatu produk hukum.

Hukum sebagai produk politik adalah merupakan *das sein* yang sulit untuk dibantah. Bagaimanapun, dilihat dari proses pembentukannya, sebuah produk hukum akan sarat dengan perpaduan kepentingan legislative dan eksekutif yang kemudian dilegalkan melalui proses yang sudah diamanatkan oleh undang-undang. Sebagai produk politik, isinya mungkin saja mengandung kepentingan yang tidak sejalan atau melanggar konstitusi. Sesuai prinsip hierarki hukum, tidak boleh isi suatu peraturan undang-undang yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada peraturan di atasnya. Namun demikian, pandangan yang menempatkan hukum sebagai produk politik bukan berarti tidak bisa dimentahkan.

Sesungguhnya pemaknaan hukum sebagai produk politik lebih dilatarbelakangi pemikiran bahwa para anggota legislative sebagai salah satu pemegang kewenangan pembentukan produk hukum adalah merupakan perwakilan dari partai politik yang mengusungnya. Padahal semestinya partai politik hanyalah sekadar jembatan menuju profesi sebagai wakil rakyat. Dengan pandangan yang demikian, maka setiap langkah dan tindakan yang dilakukan seolah merepresentasikan kepentingan partai politik.

Jika kemudian dirunut ke belakang, bahwa semestinya para legislator menyadari bahwa kehadirannya di lembaga legislative adalah merupakan perwakilan dari rakyat. Anggota legislative juga dijuluki sebagai wakil rakyat karena memang berasal, dipilih dan mendapat mandat dari rakyat. Kalau asumsi yang demikian dijadikan sebagai tolok ukur, maka anggota legislative adalah merupakan perwakilan dari rakyat yang harus memperjuangkan kepentingan rakyat. Sayangnya, hal ini tidak sepenuhnya dipahami oleh para legislator, sehingga tidak jarang terjadi pengabaian hak-hak rakyat yang mestinya menjadi tugas dan tanggungjawab utamanya.

Terlepas dari itu, sejalan dengan ranah kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya, yaitu fungsi membentuk undang-undang, maka problem kualitas legislasi dimaksud dapat ditelusuri dengan mencermati dinamika pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan data statistik perkara pengujian undang-undang yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi, setidaknya untuk beberapa tahun terakhir terdapat kecenderungan peningkatan perkara pengujian undang-undang. Sebagai data konkret, untuk tahun 2013 misalnya, setidaknya terdapat 64 undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi. Kemudian pada tahun 2014, data tersebut mengalami peningkatan menjadi 71 undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya pada tahun 2015, setidaknya terdapat sebanyak 77 undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi.⁵

Didasarkan pada statistik perkara pengujian undang-undang tersebut, cukup terlihat dengan jelas adanya kecenderungan peningkatan jumlah undang-undang yang dilakukan judicial review. Hal demikian mengindikasikan betapa kualitas legislasi nasional masih sangat buruk dan patut untuk dilakukan evaluasi. Data tersebut semestinya juga dapat dijadikan sebagai ukuran sekaligus potret dalam merekam jejak kualitas legislasi yang dijalankan oleh DPR.

Kedua, persoalan dari perspektif kuantitas legislasi. Persoalan legislasi nasional tidak saja hanya terbentur dalam persoalan kualitas, namun juga turut bermasalah secara kuantitas. Guna membuktikan persoalan kuantitas legislasi nasional, dapat dilakukan dengan mencermati dinamika jumlah rancangan undang-undang yang berhasil disahkan menjadi undang-undang dengan mempedomani Prolegnas yang disusun DPR. Dikaji dari sudut pandang ini, hampir dapat

⁵ MKRI, Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>, diakses pada 04 Oktober 2016.

dipastikan bahwa selama ini DPR belum pernah mampu menuntaskan target legislasi yang sudah direncanakan melalui Prolegnas.

Sebagai bukti kuat adanya persoalan legislasi dari sudut pandang kuantitasnya dapat dikaji dengan meneliti secara saksama ketersesuaian Prolegnas dan perealisasiannya. Pada tahun 2016 ini, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (Baleg DPR) menyatakan keoptimisannya bahwa 10 Rancangan Undang-Undang (RUU) akan dapat disahkan menjadi Undang-Undang hingga Maret 2016 lalu. Sikap optimis dan angka RUU dimaksud dapat dipahami mengingat bahwa terdapat sekitar 40 RUU yang masuk dalam daftar Prolegnas tahun 2016. Artinya dalam rentang waktu 3 bulan, DPR harus mampu mengesahkan 10 RUU agar target legislasi sebagaimana tertuang dalam Prolegnas 2016 dapat tercapai. Sepintas, sikap optimis demikian cukup memberikan harapan besar bagi publik terkait kinerja legislasi DPR.

Namun demikian, bercermin pada pengalaman tahun-tahun sebelumnya, tampaknya belum ditemukan suatu indikasi bahwa DPR akan selalu mampu memenuhi target legislasinya. Kondisi demikian pada akhirnya membuat tingkat kekecewaan publik terhadap kinerja DPR kian sulit dipulihkan. Merujuk pada pengalaman sebelumnya bahwa dari 12 RUU yang ditargetkan pada masa persidangan III tahun sidang 2011-2012, ternyata hanya 2 RUU yang dapat dituntaskan. Kemudian dari catatan Prolegnas 2010, terdapat sekitar 70 Rancangan Undang-Undang yang mesti dituntaskan. Namun fakta menunjukkan bahwa kinerja legislasi parlemen tahun 2010 hanya mampu menuntaskan 15 RUU. Sementara dari target ambisius bidang legislasi pada tahun 2011, mayoritas RUU tersebut adalah merupakan beban masa lalu. Dari 71 RUU yang ditargetkan rampung dalam periode 2011, sebanyak 41 RUU adalah merupakan warisan periode sebelumnya. Artinya bahwa 41 RUU dimaksud sudah masuk Prolegnas pada tahun 2010 namun nasibnya justru mengambang hingga akhir tahun.⁶

Kondisi demikian cukup membuktikan bagaimana buruknya potret legislasi nasional dari sudut pandang kuantitas. Ironisnya, kendati target legislasi yang direncanakan DPR tidak pernah tercapai, namun hal demikian seakan tidak pernah dijadikan sebagai bahan evaluasi dalam rangka menyusun Prolegnas di tahun berikutnya. Terbukti bahwa dalam setiap Prolegnas, DPR masih saja begitu percaya diri untuk menetapkan rancangan undang-undang dalam jumlah yang tergolong tinggi dalam setiap Prolegnas. Hal ini patut digarisbawahi

⁶ Janpatar Simamora, Rapor Merah Legislasi Nasional, Harian SIB Edisi Rabu 16 Maret 2016, hlm. 13.

sebagai suatu masalah serius dalam bidang legislasi nasional.

Dalam rangka mengatasi berbagai prolem yang melingkupi fungsi legislasi DPR, maka dibutuhkan upaya penguatan fungsi legislasi nasional guna meningkatkan kualitas produk legislasi itu sendiri. Adapun upaya penguatan fungsi legislasi dimaksud dapat dijalankan melalui beberapa hal berikut. Pertama, proses perancangan undang-undang harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan agar substansinya benar-benar berkualitas. Terkait dengan asas dimaksud, Van der Vlies mengemukakan bahwa setidaknya ada dua kelompok besar asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas formal dan asas materiil.⁷ Adapun asas formal meliputi beberapa hal yaitu (1) kejelasan tujuan;⁸ (2) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;⁹ (3) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;¹⁰ (4) dapat dilaksanakan;¹¹ (5) kedayagunaan dan kehasilgunaan;¹² (6) kejelasan rumusan;¹³ dan (7) keterbukaan.¹⁴

⁷ Haposan Siallagan dan Efik Yusdiansyah, *Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Medan: UHN Press, 2008, hlm. 51.

⁸ Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁹ Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

¹⁰ Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

¹¹ Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

¹² Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

¹³ Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

¹⁴ Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan

Selanjutnya, yang menjadi asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah (1) pengayoman; (2) kemanusiaan; (3) kebangsaan; (4) kekeluargaan; (5) kenusantaraan; (6) bhinneka tunggal ika; (7) keadilan; (8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (9) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau (10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas-asas dimaksud, masih dimungkinkan masuknya asas-asas lain dalam suatu peraturan perundang-undangan sepanjang sesuai dan relevan dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Keseluruhan asas dimaksud harus dipedomani secara saksama dan menyeluruh guna memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk benar-benar berkualitas. Perlu digarisbawahi bahwa banyaknya undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui kewenangan judicial review tidak terlepas dari belum terakomodirnya seluruh asas-asas dimaksud secara komprehensif pada saat pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kedua, guna menguatkan fungsi legislasi DPR, perlu adanya pelibatan para pakar atau ahli hukum yang berkompeten dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (legal drafter). Agar proses pelibatan dimaksud dapat berjalan maksimal, maka staf ahli yang dimiliki DPR harus memiliki kompetensi mumpuni di bidangnya. Artinya, runyamnya pelaksanaan fungsi legislasi DPR tidak terlepas dari sejauhmana peran serta dan kompetensi yang dimiliki staf ahli DPR dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.

Ketiga, penguatan fungsi legislasi DPR guna meningkatkan kualitas produk legislasi nasional dapat dilakukan dengan mengagendakan proses pelibatan masyarakat untuk turut serta berpartisipasi secara aktif dalam setiap pembahasan rancangan undang-undang. Hal ini berkaitan pula dengan apa yang dikemukakan oleh Hudson yang menegaskan bahwa parlemen bukan hanya bertanggung jawab atas urusan legislasi dan pengawasan serta anggaran, namun juga turut bertanggung jawab mengenai *public participation and representation*.¹⁵

bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

¹⁵ Hudson dalam Zibonele Nxele, et.al, "Parliamentary Institutes as Centres of Excellence for Capacity Development, Research, Training, Knowledge and Information Management – Prospects and Challenges: A Literature Review and Lessons from Kenya and Uganda", *Journal of the South African Legislative Sector*, Volume 1, Number 1, April 2014, p. 5.

Sejalan dengan itu, proses pelibatan masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang dapat dilakukan dalam berbagai bentuk misalnya melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi maupun melalui kegiatan seminar atau lokakarya secara berkelanjutan maupun model lain sesuai tingkat perkembangan politik suatu negara.¹⁶ Dengan demikian, masyarakat dapat mengetahui, memahami serta memiliki peluang untuk menyuarakan berbagai masukan dan aspirasi guna menyempurnakan setiap rancangan undang-undang yang hendak disahkan. Proses pelibatan masyarakat dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dijadikan sebagai suatu keharusan serta dijalankan secara sungguh-sungguh, bukan sekadar formalitas belaka.

Keempat, upaya penguatan fungsi legislasi DPR dalam rangka meningkatkan kualitas produk legislasi nasional dapat dilakukan dengan membangun political will yang lebih fokus pada fungsi legislasinya. Selama ini, DPR begitu sering lebih memprioritaskan pelaksanaan fungsi anggaran dan bahkan fungsi pengawasan yang kerap menimbulkan perdebatan berkepanjangan dibanding fungsi legislasi yang diembannya. Tanpa bermaksud mengabaikan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, kiranya DPR dapat mengubah haluan politik kelembagaannya menuju penguatan fungsi legislasi sebagai fungsi mendasar lembaga dimaksud. Bagaimanapun juga bahwa DPR sangat identik dengan fungsi legislasinya, oleh sebab itu semestinya fungsi legislasi tidak lagi menjadi persoalan sebab sudah merupakan tanggung jawab pokok secara kelembagaan, setidaknya dapat lebih produktif kendati masih belum mumpuni secara kualitas.

Kelima, dalam rangka mengatasi ragam problem bidang legislasi, DPR disarankan melakukan terobosan dengan mengagendakan sejumlah aktivitas secara kontinu berkaitan dengan upaya pembenahan pemahaman fungsi legislasi DPR, baik melalui seminar, lokakarya atau pendidikan bidang legislasi. Melalui langkah dimaksud, sangat diharapkan kemudian agar para wakil rakyat memiliki dasar pengetahuan yang cukup guna menjalankan fungsi legislasinya.

C. Penutup

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang fungsi legislasi harus mampu memahami dan menjiwai apa yang menjadi tugas utamanya sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislasi. Hal demikian dibutuhkan dalam rangka membangun pelaksanaan fungsi yang lebih

¹⁶ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 176.

berdaya guna bagi kepentingan bangsa. Tentu harus disadari sepenuhnya bahwa upaya penguatan fungsi legislasi menuju legislasi berkualitas bukanlah perkara mudah, namun demikian dengan adanya kesungguhan dan kebulatan tekad, sangat diyakini bahwa ke depannya kualitas produk legislasi nasional akan dapat lebih meningkat serta lebih tajam dalam mengakomodir kehendak, keinginan serta aspirasi rakyat. Semoga...!!!

DAFTAR PUSTAKA

- Martin, Holly., "Legislating Judicial Review: An Infringement on Separation of Power", *The N.Y.U. Journal of Legislation and Public Policy*, School of Law, New York University, Vol. 17, 2014.
- MKRI, Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>, diakses pada 04 Oktober 2016.
- Nxele, Zibonele., et.al, "Parliamentary Institutes as Centres of Excellence for Capacity Development, Research, Training, Knowledge and Information Management – Prospects and Challenges: A Literature Review and Lessons from Kenya and Uganda", *Journal of the South African Legislative Sector*, Volume 1, Number 1, April 2014.
- Saifudin, Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Siallagan, Haposan dan Yusdiansyah, Efik., *Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Medan: UHN Press, 2008.
- Simamora, Janpatar., *Legal Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2015.
- Simamora, Janpatar., Rapor Merah Legislasi Nasional, Harian SIB Edisi Rabu 16 Maret 2016.
- Syamsuddin, Aziz., *Proses dan Teknis Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Yani, Ahmad., *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

Urgensi Rekonstruksi Mahkamah Konstitusi sebagai Penafsir Ideologi Pancasila dalam Judicial Review di Indonesia

Agus Riewanto

Pengajar Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

A. Pendahuluan

Secara filosofis mengapa diperlukan pengujian materi undang-undang, karena berkaitan dengan kesesuaian antara norma yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Jika norma undang-undang tersebut bertentangan dengan norma yang lebih tinggi maka undang-undang tersebut dianggap tidak memiliki nilai filosofis yang setara. Itulah sebabnya perlu dilakukan koherensi, korespondensi dan harmonisasi antar norma yang lebih rendah dengan norma yang tertinggi. Semakin tinggi norma yang dijadikan acuan dalam pengujian undang-undang semakin bernilai filosofis dan abstrak. Acuan dasar nilai filosofis ini terkait dengan nilai-nilai dasar yang disepakati sebagai panduan utama jalannya semua norma-norma peraturan di bawahnya.

Gagasan uji materi ini sepadan dengan pemikiran Hans Kelsen tentang hirarki norma yang kemudian dikenal dengan stufenbau teori. Dimana sebuah norma yang lebih rendah tingkatannya jika dapat kian koherensi secara filosofis dengan norma tertinggi dapat dianggap semakin stufen, begitu pula sebaliknya.¹

Norma tertinggi disebut negara itulah yang kemudian disebut konstitusi, dimana konstitusi dapat dibedakan dalam dua perspektif,

¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hal, 25

yaitu konstitusi dalam arti sempit dan dalam arti luas. Konstitusi dalam arti sempit adalah seperti dinyatakan oleh E.C.S Wade:

“...a document having a special legal snactity sets out the framework and he principal functions of the organs of government of astate and declares the principle governing the operation of those organs”.²

Dalam hal ini konstitusi dalam arti sempit adalah peraturan dasar yang bersifat tertulis yang berisikan tentang aneka macam susunan negara dan pembagian kekuasaan dan pembatasannya.

Sedangkan konstitusi dalam arti luas adalah bukan sekedar peraturan dasar yang tertulis, namun juga adalah nilai-nilai moral yang bersifat filosofis, sosiologis dan politis. Itulah sebabnya undang-undang dasar hanyalah merupakan konstitusi dalam arti sempit, karena ia hanyalah sebagian saja dari konstitusi dalam arti luas.³

Norma konstitusi yang memiliki nilai filosofis tertinggi inilah yang kemudian disebut sebagai (*state fundamental norm*) yakni, dasar negara paling utama yang akan mengilhami semua produk norma peraturan perundangan yang ada di bawahnya.

B. Judicial Review dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Untuk menjaga tertib norma inilah yang mendasari diperlukannya model pengujian materi undang-undang (*judicial review*). Kelak dikemudian hari melahirkan dua model pengujian materi undang-undang yang dikenal dengan sebutan (*judicial review*), yakni:

Pertama, model Amerika Serikat (USA) melalui putusan Mahkamah Agung (MA) atau *Supreme Court* dalam perkara “Marbury vs. Madison” Tahun 1803. Meskipun ketentuan *judicial review* tidak tercantum dalam konstitusi USA, dalam sejarahnya MA di USA membuat sebuah putusan yang ditulis John Marshall ketika menjabat Ketua MA yang menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.⁴

Kedua, model Eropa yang dapat ditelisik melalui Mahkamah Konstitusi di Austria yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen, yang kemudian ide tersebut diterima dalam Konstitusi Austria Tahun 1919. Dalam sejarah Austria adalah negara pertama di dunia yang memperkenalkan istilah Mahkamah Konstitusi dalam praktek konsitusinya. Pemikiran Kelsen tersebut mendorong dibentuknya

² E.C.S Wade, *Constitutional Law*, Longman, Green and Co London, New York, Toronto, hal, 1.

³ Sobirin Malian, 2010, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Pres, Yogyakarta, hal, 14

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, hal. 31-35.

suatu lembaga yang diberi nama *Verfassungsgerichtshoft* atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Kemudian Mahkamah Konstitusi pertama itu berdiri pada tahun 1920 di Austria.⁵

Indonesia sebagai negara yang merdeka di abad ke 19 akhir sesungguhnya telah memperdebatkan tentang perlunya suatu model pengujian konstitusi ini dalam sidang-sidang BPUPKI, namun baru dapat terlaksana dalam konstruksi UUD 1945 Pasa Amandemen dengan memperkenalkan Pasal 24 dan 24 C UUD 1945 yang mengatur kekuasaan peradilan dan mendesain Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu cabang kekuasaan peradilan yang salah satunya berwenang dalam menguji materi UU terhadap UUD 1945. Maka dengan demikian desian ketatanegaraan kita dalam pilihan politik hukum (*legal policy*) yang lebih cenderung dipengaruhi oleh model Eropa.

Mahkamah Konstitusi Indonesia (selanjutnya ditulis MKRI) adalah institusi yang didesain untuk menjaga (*the guardian constitution*) dan menafsirkan (*the interpreter of constitution*) UUD 1945 sebagai dalam arti yang tertulis melalui Pasal-pasal atau dalam batang tubuhnya.

Sebagai suatu istilah hukum, pengujian konstitusional dibedakan dari *judicial review*. Pertama, pengujian konstitusional selain dilakukan oleh hakim, dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana konstitusi memberikan kewenangan untuk melakukannya. Kedua, dalam konsep *judicial review* terkait pula pengertian yang lebih luas obyeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan pengujian konstitusional hanya menyangkut pengujian konstitusionalitasnya yaitu terhadap konstitusi.⁶

Perlu diketahui bahwa *judicial review* itu sendiri tidak identik dengan hak uji materiil (*toetsingsrecht*). Istilah “hak uji materiil” sebagai terjemahan konsep “*materiele toetsingsrecht*” yang ia bedakan dari istilah “hak uji formal” sebagai terjemahan “*formele toetsingsrecht*”. Dalam membedakan keduanya, Sri Soemantri hanya mengulas secara ringkas bahwa “hak uji materiil” menyangkut penilaian mengenai isi peraturan perundang-undangan apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

⁵ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, 2005, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi RI, Jakarta, hal, 1.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di berbagai Negara*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hal, 3.

Sedangkan “hak uji formil” berkenaan dengan tata cara pembentukan suatu undang-undang apakah sesuai atau tidak dengan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pembahasan secara keseluruhan, masalah “hak uji materiil” dibahas tetapi kadang-kadang bercampur dengan konsepsi “hak uji formil” seperti yang tercermin dalam definisi “hak menguji materiil.” Di samping itu, ketika menjelaskan “hak menguji materiil” di negara lain, istilah “hak uji materiil” atau “hak menguji material” itu disejajarkan begitu saja dengan istilah “*judicial review*.” Bahkan ketika menguraikan konsepsi yang berlaku di Dewan Konstitusi Prancis, istilah yang tetap dipakai adalah “hak menguji material di Prancis.”⁷

Menelaah pengujian norma hukum, perlu membedakan juga antara pengujian materiil (*materiële toetsing*) dan pengujian formil (*formiële toetsing*). Kedua bentuk pengujian tersebut oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang dan materi muatan undang-undang.⁸ Pengujian materiil adalah pengujian undang-undang yang dilakukan atas materinya. Pengujian tersebut berakibat pada dibatalkannya sebagian materi muatan atau bagian undang-undang yang bersangkutan. Yang dimaksud materi muatan undang-undang itu adalah isi ayat, asal dan/atau bagian-bagian tertentu dari suatu undang-undang bahkan bisa hanya satu kata, satu titik, satu koma atau satu huruf saja yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebaliknya, yang dimaksud bagian dari undang-undang itu dapat pula berupa keseluruhan dari suatu bagian atau keseluruhan dari suatu bab undang-undang yang bersangkutan.⁹

Pengujian konstitusional bertujuan untuk “*transform public policy disputes into questions of constitutional interpretation that can be decided by texts, procedures, principles, and rules that are generally accepted as legal and not political.*”¹⁰ Melalui putusan pengujian konstitusional, “*even on popular ones, being accepted, because courts are viewed as appropriate institutions for making such decisions and commitmen to procedure and process trumps concerns over outcomes.*”¹¹

⁷ Sri Soemantri, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Rosda Karya, Bandung.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, PT Sinar Grafika, Jakarta, hal. 57

⁹ *Ibid.*, hlm. 59-60.

¹⁰ Adam Schwartz, 2000, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europem Chicago*: University of Chicago Press, hlm. 5.

Oleh sebab itu, kinerja pengujian konstitusional “*operate in an environment of national political constraints that compromise their own institutional legitimacy and decisional efficacy.*”¹²

C. Pancasila Sebagai Groundnorm dan Ideologi Bangsa

Menurut Hamid.S.Attamimi negara Indonesia sesungguhnya membedakan antara konstitusi dalam arti luas dan konstitusi dalam arti sempit yang dikaitkan dengan tinggi rendah suatu norma undang-undang. Dimana konstitusi dalam arti luas adalah nilai filosofis yang bisa disebut Staatsfundamental norm dalam hal ini adalah Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945. Sedangkan konstitusi dalam arti sempit adalah konstitusi tertulis yang disebut sebagai batang tubuh atau *Staatsgrundgesetz*.¹³

Sedangkan jika dikaitkan dengan pemikiran Hans Kelsen tentang Teori Hukum Murni (*pure theory of law*), maka Pancasila merupakan norma dasar (*grundnorm*). ciri *grundnorm* adalah dalam konteks terjadinya ditentukan oleh pembentuk negara pertama kalinya, kemudian terjelma dalam suatu bentuk pernyataan lahir (ijab kabul) sebagai penjelmaan kehendak pembentuk negara untuk menjadikan hal-hal tertentu sebagai dasar negara yang dibentuk.

Dalam hal isinya, memuat dasar-dasar negara yang dibentuk, cita-cita kerohanian, cita-cita politik dan cita-cita negara lainnya dan memuat ketentuan yang memberikan bentuk pada hukum positif. Dengan ciri Pancasila yang tidak dapat diubah tersebut maka mengganti dasar dan ideologi Pancasila berarti sama dengan membubarkan negara proklamasi 17 Agustus 1945.¹⁴

Perbedaan konstitusi Indonesia dalam arti sempit dan luas ini dapat dibuktikan dari proses amandemen UUD 1945 dimana para perancangnya yaitu MPR RI hasil pemilu tahun 1999 mensepakati, bahwa amandemen terhadap UUD 1945 akan dilakukan dengan

¹¹ James L. Gibson dan Gregory A. Caldeira, “Defenders of Democracy? Legitimacy, Populair Acceptance, and the South African Constitutional Court”, *Journal of Politics*, Vol. 65, 2005, hlm. 2.

¹² George Vanberg, “Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, dan Policy Compromise”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10, 1998, hlm. 299.

¹³ A.Hamid. S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hal, 287.

¹⁴ <http://www.republika.co.id/berita/mpr-ri/beritampr/16/12/10/ohye89368-riset-soal-pancasila-jadi-disertasi-ahmad-basarah-part2>. Diakses pada tanggal, 10 Juli 2020.

kesepakatan dasar salah satunya adalah tidak akan merubah pembukaan (mukadimah) UUD 1945 dan hanya akan mengamandemen terhadap batang tubuh atau pasal-pasal nya saja.

Dengan demikian secara implisit dapat dimengerti sejak awal para perancang amandemen UUD 1945 telah membedakan antara konstitusi dalam arti luas dan dalam arti sempit. Salah satu alasan mengapa tidak dilakukan amandemen terhadap pembukaan UUD 1945 karena di dalam termaktub pernyataan kemerdekaan dan cita negara (rechsidee) berupa ideologi Pancasila. Jika merubah pembukaan UUD 1945 maka sebangun dengan tidak menghormati hasil pikiran para pendiri bangsa (*founding Father*) karena sebelum menyusun batang tubuh UUD 1945 yang diperdebatkan pertama-tama adalah ideologi negara yaitu Pancasila.

Hal demikian sangat logis karena ideologi adalah hal paling mendasar yang harus disepakati terlebih dahulu oleh pendiri bangsa sebelum merumuskannya dalam berbagai pasal dalam batang tubuh UUD tersebut. Sebab ideologi adalah merupakan yang paling esensial dalam sebuah bangunan negara.

Istilah ideologi berasal dari bahasa Yunani “*eidosis*” dalam bahasa latin “*Idea*”, yang berarti pengertian, ide, gagasan. Kata kerja *oida* berarti mengetahui, melihat dengan budi. Dalam bahasa Jawa dapat disebut idep dengan arti: tahun, mengerti. Maka secara etimologis ideologi berarti pengetahuan tentang ide-ide, science of idea. Orang yang pertama menggunakan istilah “ideologi” ini adalah seorang politikus dan filsuf S.C.L Destutt de Tracy (1754-1836). Adapun yang paling berpengaruh dalam perkembangan pemakaian istilah “ideologi” adalah Karl Marx (1818-1883). Menurutnya ideologi adalah cara manusia berpikir dan menilai, memahami agama, pandangan-pandangan moral, nilai-nilai budaya dan sebagainya yang mempunyai fungsi mendukung struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat.¹⁵

Sedangkan menurut oleh Dye and Zieger, 1998 dalam Muladi, 2012 yang dimaksud ideologi adalah :

*“An ideology is an integrated system of ideas that provides people with nationalization for a way of life, guides for evaluating rights or wrong in public affairs, and emotional impulses to action, Ideologies justify the distribution of value in society, Ideologies also justify the political system itself...and becomes a source of wealth and power”.*¹⁶

¹⁵ A. Gunawan Setiardja, 2012, “Berpikir Secara Filsafat Sebagai Sarana Memahami Pancasila Baik Sebagai Ideologi Maupun Sebagai Dasar Negara”, Dalam Ahmad Gunawan BS, 2013, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 132.

Dengan demikian ideologi sangat besar peran dan pengaruhnya dalam kehidupan negara, karena ideologi inilah yang akan mengarahkan seluruh rakyatnya mencapai tujuan-tujuan tertentu dan membayangkan masa depan terutama tujuan berbangsa dan bernegaranya.

Dalam realitas kehidupan suatu negara, apa yang dinamakan proklamasi kemerdekaan (*declaration of independence*), pembukaan UUD 1945, ideologi dan konstitusi secara komplementer merupakan “*cornerstone*” dalam mengendalikan kehidupan negara. Maka dalam konteks ini Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia secara utuh harus dilihat sebagai suatu “*national guidelines*”, dan sekaligus sebagai “*national standard, norm and principles*”.

Dengan demikian agar nilai ideologi Pancasila ini dapat menjadi landasan utama dalam setiap kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bentuk internalisasi nilai- filosofisnya, yakni: Berketuhanan, Berperikemanusiaan, Berpersatuan, Bermusyawarah dan Berkeadilan Sosial harus menginspirasi dan terinternalisasi di dalam produk norma undang-undang di bawah UUD 1945 perlu dijaga ketat oleh institusi MKRI.

D. Rekonstruksi MKRI Sebagai Penafsir Ideologi Pancasila

Maka dengan demikian perlu dilakukan rekonstruksi memosisikan MKRI sebagai penjaga (*the guardian of ideology*) Pancasila sekaligus sebagai penafsir (*the interpreter of ideology*) Pancasila ke dalam norma UU di bawah UUD 1945.

Selama ini MKRI hanya ditempatkan sebagai penjaga dan penafsir UU di bawah UUD 1945, sebagai penguji jika terdapat norma-norma dalam UU yang bertentangan dengan Pasal-pasal dalam UUD 1945 maka MKRI diharapkan mampu untuk mengatakan inkonstitusional. Kegiatan menguji isi (materi) undang-undang berarti membandingkan dan di dalamnya termasuk proses penemuan dan penguraian norma konstitusi.¹⁷

Salah satu cara yang dilakukan oleh MKRI adalah dengan cara melakukan penafsiran hukum, karena menurut Sudikno Mertokusumo,¹⁸ kegiatan penafsiran merupakan metode penemuan

¹⁶ Mulad, 2012, “Pancasila Sebagai Margin of Appreciation Dalam Hukum Yang Hidup di Indonesia”, dalam Ahmad Gunawan BS, 2013, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 200.

¹⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, 1996, *Wewenang Manafsirkan dan Mengubah Undang-Undang Dasar*, Bandung: PT.Citra Bakti Akademika, hal, 47

hukum (*rechtsvinding*), untuk untuk mengetahui makna terdalam dari undang-undang. Dengan demikian dalam melakukan penafsiran terhadap norma UU dengan UUD 1945 MKRI dapat melakukannya dengan cara menafsirkan hal-ihwal yang bertentangan secara normatif, hirarkis dan filosofis. Jika UU bertentangan dengan norma dalam Pasal-Pasal UUD 1945 dalam arti sempit maka MKRI dapat menyatakan produk UU tersebut inkonstitusional setelah melakukan suatu proses penafsiran hukum.

Diperlukan rekonstruksi MKRI bukan sekedar menafsirkan secara konkrit pertentangan antar UU dengan UUD 1945 dalam arti sempit, akan tetapi merekonstruksi peran MKRI untuk dapat melakukan penafsiran pertentangan antara norma UU dengan UUD 1945 dalam arti luas yaitu, terkait dengan asas filosofis yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terdapat Sila Pancasila. Dalam hal ini MKRI harus direkonstruksi posisinya agar dapat memposisikan dan mendudukkan Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*) yang sifatnya meta legal dan berada di atas UUD, melalui putusan-putusan uji materi (*judicial review*).

Hal demikian sebenarnya pernah secara eksplisit dinyatakan oleh MKRI melalui Putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang pada intinya MK menyatakan bahwa Pancasila sebagai dasar negara kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan UUD 1945, NKRI, Bhinneka Tunggal Ika. Karena itu Pancasila memiliki kedudukan yang tersendiri dalam kerangka pikir bangsa dan negara Indonesia berdasarkan konstitusi yaitu disamping sebagai dasar negara, juga sebagai filosofi negara, norma fundamental negara, ideologi negara, cita hukum (*rechtsidee*).

Karena itu jika MKRI dalam suatu proses uji materi (*judicial review*) terhadap UU tidak ditemukan pertentangan norma dalam pasal-pasal UUD 1945 tidak berarti MKRI dapat menolak proses pengujian itu, akan tetapi diharapkan MKRI dalam melakukan penafsirannya terhadap UUD 1945 dalam arti luas, yakni merujuk pada asas-asas atau landasan filosofis dalam sila-sila Pancasila yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945. Inilah yang dimaksudkan sebagai cara agar MKRI tidak hanya terpaku pada proses penafsiran hukum terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang sangat terbatas, sedangkan jika merujuk pada makna filosofis dalam sila Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 akan mendorong MKRI untuk kian

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, 1993, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal, 13

progresif tidak mudah menolak setiap uji materi antara UU dengan UUD 1945.

MKRI seharusnya ketika mengatakan sebuah UU bertentangan dengan norma UUD 1945 bukan dengan pernyataan inkonstitusional, namun seharusnya lebih dalam dari itu dengan memposisikan ideologi Pancasila sebagai “*Margin of Inconstitutionality*”, bahkan suatu produk UU bertentangan dengan nilai filosofis Pancasila dengan penyebutan “UU yang tidak Pancasila”.

E. Kesimpulan

1. Urgensi dilakukan uji materi (*judicial review*) terhadap UU karena terdapat ajaran tentang hirarki peraturan perundang-undangan, dimana norma hukum yang lebih tinggi (*grundnorm*) harus dijadikan sebagai batu uji terhadap UU di bawahnya.
2. Kelahiran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sesungguhnya replikasi model *judicial review* ala Eropa. Karena itu MKRI adalah penjaga sekaligus penafsir konstitusi (*the guardian and the interpreter of constitution*). Secara teoritik dan praktek sesungguhnya konstitusi terbagi dalam dua bagian: konstitusi dalam arti sempit dan luas. Konstitusi dalam arti sempit adalah teks tertulis dalam pasal-pasal UUD, sedangkan konstitusi dalam arti luas adalah pikiran dan cita-cita masyarakat dalam bentuk filosofis, sosiologis dan politis.
3. Konstitusi Indonesia juga terdiri dari dua bagian dalam arti sempit dan luas. UUD 1945 dalam arti sempit adalah bunyi teks pasal-pasal (batang tubuh), sedangkan UUD 1945 dalam arti luas adalah pembukaan (mukadimah) UUD 1945 karena di dalamnya terdapat pernyataan kemerdekaan dan ideologi bangsa Pancasila.
4. Perlu dilakukan rekonstruksi MKRI untuk berperan dalam menjaga sekaligus menafsirkan ideologi Pancasila ketika melakukan uji materi UU terhadap UUD 1945. Dengan menempatkan ideologi Pancasila sebagai *margin of inconstitutionality* (alat ukur tentang konstitusionalitas sebuah produk norma hukum). MKRI diharapkan tidak hanya berhenti dalam upaya penafsiran hukum (*interpretation law*) berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 akan tetapi mengali penafsiran lebih dalam terhadap konstitusi dalam arti luas, yaitu pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terdapat ideologi Pancasila. MKRI diharapkan dapat menyatakan produk norma undang-undang yang bertentangan dengan ideologi Pancasila sebagai “UU yang tak Pancasila”. MKRI dengan demikian adalah penjaga sekaligus penafsir (*the guardian and interpreter of ideology*) Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam Schwartz, 2000, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe* Chicago: University of Chicago Press.
- A.Hamid. S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- E.C.S Wade, *Constitutional Law*, Longman, Green and Co London, New York, Toronto.
- Gunawan Setiardja, 2012, "Berpikir Secara Filsafat Sebagai Sarana Memahami Pancasila Baik Sebagai Ideologi Maupun Sebagai Dasar Negara", Dalam Ahmad Gunawan BS, 2013, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- <http://www.republika.co.id/berita/mpr-ri/berita-mpr/16/12/10/ohye89368-riset-soal-pancasila-jadi-disertasi-ahmad-basarah-part2>. Diakses pada tanggal, 10 Juli 2017.
- George Vanberg, "Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, dan Policy Compromise", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10, 1998.
- James L. Gibson dan Gregory A. Caldeira, "Defenders of Democracy? Legitimacy, Populair Acceptance, and the South African Constitutional Court", *Journal of Politics*, Vol. 65, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, 2005, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di berbagai Negara*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, PT Sinar Grafika, Jakarta.

- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Muladi, 2012, “Pancasila Sebagai Margin of Appreciation Dalam Hukum Yang Hidup di Indonesia”, dalam Ahmad Gunawan BS, 2013, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 200.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1996, *Wewenang Manafsirkan dan Mengubah Undang-Undang Dasar*, Bandung: PT.Citra Bakti Akademika.
- Sudikno Mertokusumo, 1993, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sri Soemantri, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Rosda Karya, Bandung.
- Sobirin Malian, 2010, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Pres, Yogyakarta.

Relevansi dan Implementasi Gagasan *Social Contract* dari Rousseau dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia

Aminuddin Kasim
Fakultas Hukum Universitas Tadulako

A. Pengantar

Jean Jacques Rousseau adalah salah seorang filsuf Prancis yang terkenal pada abad pencerahan (masa *aufklärung* atau *enlightenment*). Dia (Rousseau) lahir di Jenewa, Swiss pada tanggal 28 Juni 1712. Rousseau dilahirkan dari pasangan Isaac Rousseau (ayah), seorang tukang/pembuat arloji di Jenewa, dan Suzanne (ibu) yang berasal dari keluarga kelas atas yang tinggal dan dibesarkan oleh pamannya, Samuel Bernard (seorang pengkhotbah *calvinis*). Masa hidup Rousseau penuh dengan suka dan duka. Ibunya meninggal dunia karena mengidap demam nifas, saat itu Rousseau baru berumur sembilan hari. Lalu, setelah ayahnya diasingkan dari Jenewa (Genewa) karena kasus ugat-ugalan, Rousseau terpaksa hidup sebatang kara di Jenewa sampai umur 16 tahun. Pada 1728, Rousseau meninggalkan kota kelahirannya Jenewa, dan mengembara ke Prancis.¹

¹ Terpetik dari beberapa sumber:

- a. J.J. von Schmid, *Ahli-Ahli Pemeikir Besar Tentang Hukum dan Negara (Dari Plato Sampai Kant)*, Edisi Terjemahan oleh R. Wiratno dan Djamaluddin Dt. Singomangkuto, Penerbit: PT. Pembangunan, Djakarta, 1962., hlm. 226.
- b. Joseph Losco dan Leonard Williams, *Political Theory (Kajian Klasik dan Kontemporer-Pemikiran Machiavelli-Rawls)*, Edisi Terjemahan oleh Haris Munandar, Penerbit: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005., hlm. 221.
- c. Daya Negri Wijaya, *Jean Jacques Rousseau Dalam Demokrasi*, Artikel dalam *Politik Indonesia: Indonesia Political Science Review* 1 (1), Universitas Negeri Malang Indonesia, Malang, 2016., hlm.14-29.
- d. Reza A.A. Watimena, *Jean-Jean Jacques Rousseau*, dalam *Rumah Filsafat*:

Pada tahun 1749, Rousseau mengikuti konteks yang disponsori oleh *Academy of Dijon* yang bertopik “*Has the Restoration of the Sciences and Arts Tended to Purify Morals?*”. Sejak dari konteks itu, nama Rousseau mulai terkenal karena pendapatnya melawan arus pemikiran pencerahan. Bagi Rousseau, kemajuan dalam disiplin-disiplin itu akan membahayakan moral dan merusak kebebasan alami.² Lalu, nama Rousseau semakin melambung setelah muncul beberapa karya tulisnya. Selain buku yang terkenal luas, *Du Contrat Social (The Social Contract, 1762)*, juga terdapat karya-karya Rousseau lainnya seperti: *Discourse on the Origin of Inequality (Discourse sur l'inegalite parmi les hommes)*, (1755), yakni pemikiran yang terkait negara dan hukum, *Lettres ecrites de la Montagne* (Surat-surat yang ditulis dari Gunung), novel romantis yang berjudul *Julie ou la La Nouvelle Heloise* (1761), *Emile* (1762), *Confessions* (1770), *On the Origin and Foundation of inequality Among Men, Second Discourse*.³

Pemikiran filsafat Rousseau tidak hanya mempengaruhi pikiran filsuf terkenal Jerman, Immanuel Kant, dan dibuktikan dengan potret Rousseau yang menghiasi salah satu dinding rumah Kant,⁴ akan tetapi juga berpengaruh terhadap meletusnya revolusi Prancis (1789–1799),⁵ dan pembentukan konstitusi Prancis.⁶ Pengaruh pemikiran Rousseau yang meluas di Prancis, ikut memicu kemarahan rakyat Prancis ketika Revolusi Prancis bergejolak, hingga berujung pada jatuhnya tahta Raja Louis XVI karena dieksekusi mati (kepala dipisahkan dari bagian tubuh) dengan alat Guillotine pada tanggal 17 Januari 1793 di *Place de la Révolution*, sekarang disebut *Place de la Concorde*.

Sebagai manusia biasa, Rousseau tentu saja memiliki kekurangan. Beberapa sahabat Rousseau yang dikenal sebagai penulis pembaharu di Prancis, seperti Denis Diderot dan Jean d'Alambert, pada akhirnya

Sumbangan Filsafat Untuk Kemajuan Indonesia. Diakses dari URL: <https://rumahfilsafat.com/2012/08/31/jean-jacques-rousseau/>-

- e. <https://biografi-tokoh-ternama.blogspot.com/2014/05/biografi-jean-jacques-rousseau-filsuf-dan-Pengarang-Perancis.html>
- f. <https://www.biografiku.com/biografi-rousseau>.

² Joseph Losco dan Leonard Williams, *Op Cit.*, hlm 222.

³ J.J. von Schmid, *Op Cit.*, hlm. 227, Joseph Losco dan Leonard Williams, *Loc Cit.*, dan <https://biografi-tokoh-ternama.blogspot.com/2014/05/biografi-jean-jacques-rousseau-filsuf-dan-Pengarang-Perancis.html>.

⁴ J.J. von Schmid, *Op Cit.*, hlm. 226.

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit: Gramedia, Jakarta, 1992., hlm.55-56.

⁶ Theo Huijbers OSC, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit: Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1982., hlm. 91., dan J.J. von Schmid, *Op Cit.*, hlm. 226.

membenci Rousseau karena sikap kecurigaan yang berlebihan dan berlaku kasar. Sikap Rousseau yang menentang rencana filsuf terkenal Prancis, Voltaire (François-Marie Arouet, 1694-1778) untuk mendirikan teater di Jenewa, pada akhirnya membuat Voltaire (penulis buku *Age of Enlightenment*) tidak simpatik kepada Rousseau.⁷ Pada tahun 1762, Rousseau menjadi buronan hingga berkelana dari satu kota ke kota yang lain karena menghindari penangkapan. Lalu, pada saat kembali lagi ke Paris pada tahun 1770, Rousseau dan istrinya Therese mengasingkan diri ke Ermenonville, di pinggiran kota Paris sampai meninggal dunia pada tahun 1778.⁸

Terlepas dari adanya kelemahan pada diri Rousseau, yang pasti buah pemikiran filsafat Rousseau memberi pengaruh yang berarti dan meluas terhadap konsepsi bernegara, ber hukum, dan berpolitik. Atas dasar itu, Rousseau dikenal sebagai pencetus teori kedaulatan rakyat (*Volk Souvereiniteit*).⁹ Lalu, karena mengingat besarnya pengaruh pemikiran Rousseau terhadap prinsi-prinsip bernegara, sehingga Pemerintah Prancis menaruh hormat kepada Rousseau dengan menempatkan makam Rousseau dalam deretan makam tokoh-tokoh tersohor Prancis, yakni di *Pantheon*. Di tempat ini (*Pantheon*), dimakamkan para tokoh terkenal Prancis, seperti: Voltaire (filsuf terkenal Prancis), Victor Hugo (penyair terbesar Prancis), Louis Braille (pencipta sistem tulisan Braille), Alexandre Dumas (penulis Prancis paling terkenal abad 19), dan Emile Zola, tokoh aliran naturalis dalam sastra Prancis dan tokoh terkemuka dalam liberalisme politik di Prancis.¹⁰

Meskipun kontrak sosial yang ditulis Rousseau bukan merupakan peristiwa sejarah, tetapi hanya sebatas gagasan atau pikiran. Dengan meminjam ucapan Djokosutono, bahwa *contract sosial* hanya sebatas *denkwerk* atau *denkarbeid* atau sebatas konstruksi berpikir semata untuk membenarkan adanya status *civilis*,¹¹ namun karena gagasan kontrak sosial (*The Social Contract*) Rousseau mengilhami para pemikir dunia dalam pengembangan filsafat bernegara, ber hukum, dan berpolitik, sehingga Rousseau tercatat sebagai filsuf termasyhur dalam sejarah ilmu pengetahuan. Atas dasar itu, tidak berlebihan pandangan

⁷ Biografi Jean-Jacques Rousseau, diakses dari URL: <https://biografi-tokoh-ternama.blogspot.com/2014/05/biografi-jean-jacques-rousseau-filsuf-dan-Pengarang-Prancis.html>.

⁸ Joseph Losco dan Leonard Williams, *Op Cit.*, hlm. 223.

⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Penerbit: Dian Rakyat, 1980., hlm. 6.

¹⁰ <https://adlienerz.com/pantheon-perancis/>

¹¹ Djokosutono, *Ilmu Negara*, Bahan Kuliah yang dihimpun oleh Haras Alrasid, Penerbit: IN-HILL-CO, Edisi Revisi, Jakarta, 2006., hlm. 111.

Michael Hart yang memosisikan Rousseau dalam urutan ke-78 dari 100 (seratus) tokoh yang paling berpengaruh dalam sejarah.¹²

B. Gagasan Kontrak Sosial Rousseau dan Sistem Pemerintahan Demokrasi

Hasil perenungan Rousseau tentang kontrak sosial berintikan pada suatu gagasan, bahwa pembentukan negara harus didasarkan pada perjanjian masyarakat ((*social contract*). Hanya dengan mekanisme itu, kehadiran pemerintah negara dinilai abash dan memiliki dasar legalitas untuk memerintah. Bagi Rousseau, seluruh manusia harus bersatu lewat kontrak untuk menempatkan diri dan kekuatan mereka di bawah kontrol tertinggi berupa “kehendak umum”, dan menerima setiap anggota yang berkontrak sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keutuhan. Lewat keluhuran kontrak itu, setiap anggota menukarkan kebebasan alami untuk melakukan apa yang kehendak umum telah tetapkan.¹³

Inti gagasan Rousseau tentang kontrak sosial dapat dipahami dalam untaian kalimat sebagai berikut:

“..... jumlah pemindahan dari setiap anggota asosiasi beserta semua haknya kepada komuniti karena setiap individu memberikan dirinya sepenuhnya, hingga kondisi tiap pribadi menjadi sama. Demikian pula tidak akan menjadi kepentingan seseorang bila kondisi itu melancarkan serangan terhadap yang lain..... Akhirnya setiap orang memberikan dirinya untuk umum, dan tidak lagi terdapat individu yang berdiri sendiri. Jika kita meniadakan atau menyingkirkan segala yang tidak penting dari kesepakatan sosial, maka kita akan mengembalikannya pada kalimat: setiap kita menempatkan diri dalam kebersamaan, semua daya kekuatan ditempatkan di bawah tujuan utama dari kehendak umum; dan sebagai satu kelompok kita semua menerima karena setiap suatu bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan” (Each of us put in common his person and all his power under the supreme direction of the general will; and in return each member becomes an indivisible part of the whole).¹⁴

¹² Michael Hart, *Seratus Tokoh Yang Paling Berpengaruh Dalam Sejarah*, Edisi Terjemahan oleh H. Mahbub Djunaedi, Penerbit: PT. Dunia Pustaka Jaya, Jakarta, 1982.

¹³ Joseph Losco dan Leonard Williams, *Op Cit.*, hlm. 224.

¹⁴ Terkutip dari beberapa sumber:

- a. Gita May, et al, *The Social Contract and The First and Second Discourses Jean-Jacques Rousseau*, Edited and with an Introduction by Susan Dunn, Vail-Ballou Press, Binghamton, New York, 2002., p.164.
- b. Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), *Jean-Jacques*

Jadi, Rousseau beranggapan bahwa ketertiban sosial (*social order*) merupakan hasil pilihan manusia, dan manusia harus memikul tanggung jawab moral (*moral responsibility*) terhadap model organisasi masyarakat yang telah mereka pilih. Gagasan Rousseau mengenai kehendak umum mencerminkan lambang pemersatu, yakni menggabungkan ketidak-puasan manusia yang terpecah-pecah dari struktur kelas yang berbeda.

Rousseau berpendirian, bahwa kedaulatan itu dinyatakan dalam bentuk pernyataan kehendak, dan kehendak rakyat itu disalurkan dalam dua cara, yaitu: (1) Kehendak rakyat atau "*volonte de tous*" (*individuelle wil*) seluruhnya, dan (2) Kehendak sebagian besar dari rakyat atau "*volonte generale*" (*algemene wil*). *Volonte de tous* seluruhnya, hanya dipergunakan sekali saja, yaitu pada waktu negara hendak dibentuk. Maksudnya, untuk menyatakan hal tersebut sebagai suatu kebulatan kehendak. Kemudian untuk memberi dasar agar supaya negara dapat berdiri abadi, maka pernyataan kehendak tersebut tidak bisa ditarik kembali. Selanjutnya *volonte de tous* tidak dipakai lagi, karena apabila tiap keputusan harus dilakukan melalui suara bulat (keseluruhan), maka roda pemerintahan tidak dapat berjalan. Sedangkan kehendak umum (*volonte generale*) dipergunakan setelah negara berdiri, yakni dengan menyatakan kehendak rakyat melalui suara terbanyak.¹⁵

Selanjutnya, Rousseau juga menegaskan, bahwa esensi kedaulatan itu bersifat "*inalienable*"¹⁶ atau tidak dapat dialihkan atau dicabut, dan bersifat "*indivisible*"¹⁷ atau bulat dan tak terbagi.¹⁸ Terkait dengan sifat

Rousseau: The Social Contract and Discourse on the Origin of Inequality, Washington Square Press-Published By Pocket Books, New York, 1967.,p.18-19.

- c. Jean-Jacques Rousseau, *Prihal Kontrak Sosial atau Prinsip Hukum Politik*, (Edisi Terjemahan oleh Rahayu Surtiati Hidayat dan Ida Sundari Husen), Penerbit: Dian Rakyat, Jakarta, 2010., hlm. 18.
- d. Jean-Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial*, (Edisi terjemahan oleh Sumardjo), Penerbit: Erlangga, Jakarta, 1986, hlm. 15.

¹⁵ Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, hlm.130. Simak juga: Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit: Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, Jakarta, 1988, hlm. 126.

¹⁶ Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), *Op Cit.*, p.27., dan Gita May, et al, *Op Cit.*,p. 170.

¹⁷ Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), *Op Cit.*, p. 28., dan Gita May, et al, *Op Cit.*,p. 171

¹⁸ Bandingkan dengan pendapat Jean Bodin, dalam Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit: Ghalia Indonesia, Jakarta, Cet. Keenam, 1982, hlm. 57. Menurut Bodin(1530-1596), bahwa kedaulatan (*sovereignty*) adalah "*summa in cives ac subditos legibusque soluta*

“inalienable” dari esensi kedaulatan, maka Rousseau¹⁹ meyakinkan, sebagai berikut:

“I say, then, that sovereignty, being nothing but the exercise of the general will, can never be alienated, and that sovereign power, which is only a collective being, can be represented by itself alone; power indeed can be transmitted, but not will”.

(Saya menegaskan, bahwa kedaulatan sebagai pelaksanaan kehendak umum tidak pernah dapat memindahkan haknya sendiri; dan kedaulatan yang berbentuk sebuah badan kolektif, tidak dapat diwakili selain oleh dirinya sendiri; kekuasaan (power) boleh saja diserahkan, tetapi kehendak (will) tidak bisa diserahkan).

Selanjutnya, terkait dengan adanya pertanyaan: *whether the general will can err?* Rousseau kemudian meyakinkan; bahwa kehendak umum selalu benar dan cenderung selalu menguntungkan umum (*the general will is always right and always tends to the public advantages*).²⁰ Lalu, bagaimana jika terjadi perbedaan antara kehendak semuanya (*the will of all*) dan kehendak umum (*the general will*). Bagi Rousseau, bahwa kehendak umum (*the general will*) adalah menyangkut kepentingan bersama. Sedangkan kehendak semuanya (*the will of all*) adalah lebih bersifat kepentingan pribadi, dan hal itu sesungguhnya merupakan kumulatif dari kehendak pribadi.²¹ Lebih lanjut Rousseau menjelaskan sebagai berikut:

*“There is often a great deal of difference between the will of all and the general will; the letter regards only the common interest, while the former has regard to private interest, and is merely a sum of particular wills.”*²²

Gagasan Rousseau dalam mengkonstruksi hubungan antara pemerintah negara dengan rakyat dalam skema kontrak sosial, tidak terlepas dari pengaruh aliran pemikiran hukum alam (*natural law*). Salah satu ciri yang melekat pada ajaran hukum alam adalah tidak

potestas” (kekuasaan yang mengatasi warga negara dan anak buah, malahan di atas undang-undang).

¹⁹ Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), *Loc Cit.*, dan Gita May, et al, *Loc Cit.*

²⁰ Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), *Op Cit.* p.30., dan Gita May, et al, *Op Cit.*, p. 172.

²¹ Simak Juga: Robert Dahl, et al, (Editor), *The Democracy Sourcebook*, The MIT Press (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Massachusetts, London, 2003., p. 3.

²² Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), *Loc Cit.*, dan Gita May, et al, *Loc Cit.*

memisahkan antara hukum dan moral (*moral as part of law*).²³ Aliran hukum itu memandang bahwa setiap manusia terlahir dalam keadaan atau kondisi bebas. Seperti dikatakan Rousseau pada bagian awal dari bukunya *The Social Contract: "Man is born free, and everywhere he is in chains"*.²⁴ Dalam kehidupan setiap warga juga melekat hak-hak politik yang diakui secara universal. Atas dasar itu, rasionalitas hubungan antara penguasa (raja) dengan rakyat dalam suatu organisasi publik (negara) adalah didasarkan pada suatu perjanjian (kontrak) yang mengikat kedua belah pihak.

Robert N. Beck²⁵ juga tertarik dengan pemikiran Rousseau berkenaan dengan hakikat keberadaan (kehidupan) manusia. Pemikiran Rousseau tersebut berangkat dari suatu anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam keadaan bebas dan merdeka (*men are borned free and equal*), yaitu suatu anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam kondisi suci dan diberi kesempatan untuk mengembangkan kepribadiannya dengan menggunakan kebebasannya.

Konstruksi berpikir Rousseau terkait dengan konsep kedaulatan dalam desain kontrak sosial, disangsikan oleh sebagian ahli.²⁶ Kesangsian sebagian orang terhadap konstruksi berpikir Rousseau adalah terletak pada makna yang terkandung pada istilah "kehendak umum" (*volonte generale* atau *algemene wil*). Joseph Losco dan Leonard Williams, adalah salah yang meragukan konsep kehendak umum yang diajarkan oleh Rousseau. Losco dan Williams, mengomentari, sebagai berikut:

"Kehendak umum dinilai sebagai konsep yang kabur. Kehendak umum lebih dari sekedar kehendak individu- individu dan menyempurnai apa apa yang sekarang ini kita bisa sebut sebagai kebaikan"

²³ M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction To Jurisprudence* (Seventh Edition), Published by Sweet & Maxwell Limited, London, 2004, p.49., dan A.P. d'Entreves, *Hukum Alam*, Edisi Terjemahan oleh Haksan Wirasutisna, Penerbit: Bhratara, Djakarta, 1963., hlm. 91.

²⁴ Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), *Op Cit.* p.7., dan Gita May, et al, *Op Cit.* p. 156.

²⁵ Robert N. Beck, *Perspectives in Social Philosophy*, Published by Hold , Rinehart and Whinston ,New York, 1967., p. 146.

²⁶ Djokosutono, salah seorang ahli hukum yang hidup pada masa pemerintahan Orde Lama, juga menyangsikan gagasan Rousseau tentang "contrat social". Menurut Djokosutono, bahwa kata-katan permulaan dari buku Rousseau mengemukakan suatu problem stelling, bahwa manusia itu dilahirkan merdeka: *L'homme est ne libre*. Lalu, sejak anak manusia dilahirkan, maka manusia telah mempunyai hak-hak yaitu hak-hak asasi (*natuuerrechten*). Namun, kalau dilihat kenyataan sesungguhnya, maka dalam masyarakat dan dalam lapangan kenegaraan, kaki tangan manusia itu terikat oleh hukum., Djokosutono, *Loc Cit.*

*bersama, kehendak umum akan dikenal di bawah kepemimpinan terampil sang legislator.*²⁷

*Salah satu gagasan terkabur dalam filosofi Rousesau adalah kehendak umum. Bagaimanakah gagasan ini bila di dibandingkan dengan teori-teori perwakilan tradisional? Dapatkah kehendak umum di wujudkan melalui pemerintahan perwakilan samara? Dalam cara-cara apakah ini memerlukan keterlibatan langsung seluruh warga Negara?*²⁸

*Pada kenyataannya, jika satu kehendak khusus tidak memungkinkan untuk sejalan dengan kehendak umum pada titik-titik tertentu, setidaknya mustahil persetujuan ini bertahan lama dan konstan karena kekhususan akan cenderung berdasarkan sifatnya, menuju keberpihakan, sementara kehendak umum akan cenderung menuju kesetaraan. bahkan lebih mustahil untuk mendapatkan jaminan apa pun dari persetujuan ini. Karena meskipun selalu ada, itu bukan merupakan usaha kreatif, melainkan hanya kebetulan.*²⁹

Carl Joachim Friedrich, juga mengomentari tentang makna kehendak umum yang dimaksudkan oleh Rousseau. Menurut Friedrich, bahwa konsep sentral Rousseau tentang kehendak umum agak samar-samar, dan ada banyak pendapat tentang hal itu. Paragraf yang menentukan dalam Contract Social adalah sebagai berikut:

“Kehendak tetap dari semua warga Negara merupakan kehendak umum; berkat kehendak itu mereka menjadi warga Negara dan bebas. Ketika undang-undang diajukan dalam Majelis perwakilan rakyat, yang ditanyakan oleh rakyat bukanlah apakah Majelis ini menyetujui atau menolak pengajuan itu, melainkan apakah undang-undang itu selaras dengan kehendak umum, yang merupakan kehendak mereka. Tiap orang dalam memberikan suaranya, mengemukakan pendapatnya tentang hal itu, dan kehendak umum diketahui melalui perhitungan suara”.

Meskipun gagasan Rousseau tentang Social Contract menuai kritik dari sebagian penekun ilmu hukum dan ilmu politik, namun banyak juga diantara para ahli yang membela dan menyelamatkan gagasan Rousseau. Calole Pateman misalnya, mengatakan bahwa fungsi partisipan pada teori Rousseau merupakan salah satu hal yang bersifat mendidik (edukatif). Sistem ideal Rousseau dirancang untuk mengembangkan tanggung jawab aksi individu secara sosial dan politik

²⁷ Joseph Losco dan Leonard Williams, *Op Cit*, hlm. 224.

²⁸ *Ibid*, hlm. 225.

²⁹ *Ibid*, hlm.252.

melalui efek dari proses partisipasif.³⁰ Lewat konsep kebebasan positif Rousseau secara umum dan teori partisipasi dalam konteks demokrasi langsung, pada akhirnya Rousseau dapat terhindar dari tuduhan orang bahwa dia seorang totalitarian. Lalu, sebagian penulis juga menilai (Levine, 1993; Fernon, 1997 seperti yang dikatakan oleh Gourevitch, 1998)³¹ bahwa ada suatu interpretasi yang dapat dibaca oleh orang-orang bahwa teori politik Rousseau merupakan suatu kontribusi untuk suatu keadaan yang lebih baik, yang kemudian mungkin bisa disebut konstitusionalisme. Doktrin yang menekankan pentingnya kontrol dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*). Bagaimana pun juga, tindak lanjut dan segala perdebatan yang muncul merupakan suatu bentuk perjalanan sejarah politik dalam rentang waktu yang berbeda.

Selain itu, Theo Huijbers OSC, juga ikut mengomentari gagasan Rousseau tentang negara demokratis dan *volonte generale* yang bertalian dengannya. Menurut Huijbers, bahwa prinsip-prinsip yang merupakan dasar kehidupan demokratis dalam negara, sebagian besar sudah ditemukan oleh Rousseau. Antara lain prinsip itu adalah: (a) rakyat adalah berdaulat, yakni merupakan kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Dalam prinsip demokratis, rakyat adalah bawahan dan sekaligus atasan. (b) Dalam negara, tiap-tiap orang dihormati menurut martabatnya sebagai manusia. Oleh karena itu, hak untuk bereksistensi setiap orang harus dijamin. Kepada orang jahat pun, hak ini harus diberikan.

Apapun alasan dan argumentasi yang mendasari adanya kontroversi di seputar gagasan Rousseau tentang sosial kontrak, namun gagasan yang diwariskan Rousseau tersebut telah memberi arti dalam atmosfer filsafat bernegara dan berpolitik. Gagasan Rousseau tentang kontrak sosial pada akhirnya mendorong para ahli dalam merekonstruksi relasi antara penguasaan dan rakyat dalam konteks bernegara dan berpolitik. Gagasan Rousseau telah menjadi roh dari semua gagasan yang berkenaan dengan sistem pemerintahan demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat. Konsep kedaulatan rakyat yang dikonstruksikan Rousseau lewat kontrak sosial telah meneguhkan sistem pemerintahan demokrasi yang dipraktikkan oleh banyak negara saat ini. Menurut Bagir Manan,³² bahwa demokrasi yang secara plastis digambarkan sebagai *“the government from the people, by the people, and for the*

³⁰ Mads Qvortrup, *The political philosophy of Jean-Jacques Rousseau (The impossibility of Reason)*, Published by: Manchester University Press, Manchester and New York, 2003., p.57.

³¹ *Ibid.*, p. 50.

³² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Penerbit: FH UII Press, Jakarta, 2003, hlm.12-13.

people”³³ merupakan pemerintahan yang paling mendekati fitrah manusia sebagai makhluk yang lahir dalam kebebasan dan persamaan. Dalam demokrasi, rakyatlah yang mengatur dan mengurus diri mereka sendiri.

Demokrasi sebagai sistim pemerintahan yang didasarkan pada kehendak rakyat (prinsip kedaulatan rakyat) telah berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Banyak negara mengklaim diri sebagai negara demokrasi, namun pemerintahan demokrasi yang dipraktikkan berbeda-beda. Atas dasar itu, kajian tentang sistim pemerintahan demokrasi membedakan demokrasi dalam tataran konsep dan bersifat normatif dengan demokrasi dalam tataran praktik, demokrasi dalam arti ideal dan demokrasi dalam arti praktik (*das sollen dan dan das sein*).

Dalam atmosfir akademik, demokrasi sebagai sistim pemerintahan yang didasarkan pada kehendak rakyat, juga berkembang untuk menemukan konsep atau pengertian yang ideal tentang demokrasi. Munculnya pengertian demokrasi minimalis atau demokrasi prosedural, demokrasi pluralis, demokrasi agregatif, dan lain-lain pengertian demokrasi moderen yang mengoreksi pengertian demokrasi klasik, selain mengindikasikan berkembangnya diskursus demokrasi, tetapi juga mengindikasikan betapa sulitnya demokrasi diberi batasan pengertian atau didefinisikan secara tepat dan sempurna. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa perkataan demokrasi memunculkan berbagai varian pengertian demokrasi, seperti; demokrasi politik, demokrasi ekonomi.³⁴

³³ Demokrasi dalam arti: “*the government from the people, by the people, and for the people*”, yang dipopulerkan oleh Abraham Lincoln (mantan Presiden AS), berawal dari pidatonya pada tanggal 19 Nopember 1863 di Gettysburg-Pennsylvania, yakni pada saat berlangsungnya upacara peresmian pemakaman tentara yang gugur di Gettysburg. Lebih lanjut dikatakan Lincoln, bahwa pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, tidak akan lenyap dari muka bumi”. Bahwa selama bertindak sebagai wakil mereka, maka saya akan diperintah oleh kehendak mereka (rakyat), dan dalam hal-lain, saya akan bertindak sesuai dengan pertimbangan saya sendiri untuk mengutamakan kepentingan rakyat. Terpetik dari: Mario M. Cuomo dan Harord Holzer, Lincoln Tentang Demokrasi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 12-13 dan 353.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Penerbit: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 25

Sebagian ahli mengakui bahwa frasa demokrasi tidak muda untuk didefinisikan. Antara lain yang sempat tercatat adalah Mac Iver,³⁵ Harold Laski,³⁶ Francois Venter, dan Robert K. Carr, et al. Menurut Venter, “*everyone knows what democracy is, but no-body can define it to general satisfaction*”.³⁷ Sedangkan Robert K Carr, mengatakan: “*Democracy is not an easy wont to define. Like such words as progress, justice, or welfare, it does not call to mind a tangible object or sharply etched picture.*”³⁸

Mengingat karena frasa demokrasi tidak muda diberi batasan pengertian (definisi), sehingga bermunculan tema-tema demokrasi sebagai referensi alternatif dalam pengkajiansistem pemerintahan demokrasi. Robert A. Dahl, misalnya, mengemukakan delapan tema sebagai kriteria demokrasi, yaitu: (1) *the right to vote*, (2) *the right to be elected*, (3) *the right political leadersto compete for support and votes*, (4) *election that are free and fair*, (5) *freedom of association*, (6) *freedom of expression*, (7) *alternative sources of information*, and(8) *institutions for making public policies depend on votes and other expression of preference*.³⁹

Jadi, antara lain kriteria yang dipakai untuk menilai suatu negara menganut sistem pemerintahan demokrasi adalah pemilihan umum yang bebas dan adil, dan pelembagaan hak memilih bagi warga negara. Bagi Joseph A. Schumpeter, kriteria pemilihan umum merupakan bagian penting dari pengertian demokrasi prosedural.⁴⁰ Sementara

³⁵ Terpetik dari: I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Disertasi pada Program Pascasarjana, UNPAD, Bandung, 2000, hlm. 70.

³⁶ Terpetik dari: Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Penerbit: PT. Alumni, 2004, hlm. 59.

³⁷ Francois Venter, *Constitutional Comparison, Japan, Germany, Canada, and South Africa As Constitutional States*, Penerbit: Juta & Co, Ltd and Kluwer Law International, Massachusetts Avenue Cambridge USA, 2000, hlm. 193.

³⁸ Robert K. Carr, at all, *American Democracy: Theory and Practice*, Penerbit: Holt, Renhart and Winston, New York, 1960, hlm. 25-26.

³⁹ Robert A. Dahl, terpetik dari: Arend Lijphat, *Patterns of Democracy (Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries)*, Penerbit: Yale University Press, New Haven and London, 1999, hlm. 48-49.

⁴⁰ Aminuddin(Kasim), *Makna dan Implikasi Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum UNPAD, Bandung, 2010., hlm. 33., dan terpetik dari: Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Eidis Terjemahan oleh Asril Marjohan, Penerbit: Pustaka Utama Grafiti, 1995, hlm. 5.

Hans Kelsen, bahwa pemilihan umum merupakan salah satu kriteria untuk menilai sejauh mana gagasan demokrasi direalisasikan.⁴¹

C. Pemilu Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan suatu keniscayaan ketika sistim pemerintahan demokrasi dilembagakan melalui demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Atas dasar itu, Pemilu lazim dikonsepsikan sebagai sarana untuk mewujudkan sistim pemerintahan demokrasi (demokrasi perwakilan), sebagaisarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Lebih dari itu, Pemilu juga dikonsepsikan sebagai sarana peralihan kekuasaan secara berkala (periodik), sebagai sarana untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan Hak-hak Asasi Manusia (HAM) dalam bidang politik (hak memilih dan dipilih).

Pemilu sebagai sarana untuk mewujudkan pemenuhan HAM dalam bidang politik, bertolak dari Pasal 21 ayat (3) dokumen Universal Declaration of Human Rights (UDHR) yang menegaskan:

*“Kehendak rakyat harus menjadi dasar kewenangan pemerintah, kesendak harus diekspresikan dalam pemilihan umum yang teratur dan sungguh-sungguh yang diselenggarakan secara universal dan sama, serta harus diselenggarakan lewat pemungutan suara secara rahasia atau lewat prosedur-prosedur pemungutan suara yang bebasnya”.*⁴²

Sara Pennicino dalam artikelnya yang berjudul *“Elections”*, mendefinisikan pemilihan umum sebagai berikut: *An election is a process by which citizens are called to choose representatives to adopt important decisions in their interest, according to the principle of political representation, and to decide on specific matters.*⁴³ Jadi, Pemilu (*Election*) merupakan suatu proses dimana warga pemilih terpanggil untuk memilih anggota lembaga perwakilan yang kelak mereka percayakan untuk mengambil keputusan penting demi kepentingan mereka, sesuai dengan prinsip perwakilan politik, dan dalam rangka mengambil keputusan untuk hal-hal yang lebih spesifik.

⁴¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Published by Russel and Russel, New York, 1961, hlm.292.

⁴² James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia: Makin Sense of Human Rights, Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Penerbit: PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 1996., hlm. 266.

⁴³ Sara Pennicino, *Elections, Article in Oxford Constitutional Law*, Oxford University Press, Article last updated, January 2017., p. 1.

Menurut Sara Pennicino, penting membedakan antara Pemilu dalam arti formal dan Pemilu dalam arti substantif.⁴⁴ Artinya, Pemilu tidak hanya terselenggara dalam konteks formalitas belaka, akan tetapi bagaimana hasil Pemilu dapat mewujudkan anggota lembaga perwakilan yang bisa diharapkan mengambil keputusan untuk kepentingan rakyat. Menurut Sara Pennicino, jika Pemilu terlaksana hanya sekedar formalitas, sementara hal yang lebih substantif tidak terwujud, maka kita bisa berhadapan dengan hasil Pemilu yang minus legitimasi atau rezim pemerintah yang otoriter.⁴⁵

Selain hal-hal substantif seperti yang dikemukakan oleh Sara Pennicino di atas, persoalan pilihan terhadap sistem Pemilu juga menentukan kualitas proses dan hasil Pemilu. Suara yang diberikan warga pemilih dalam kotak suara di bilik suara, lalu dicatat dan direkapitulasi oleh penyelenggara Pemilu, dan seterusnya akan dikonversi menjadi kursi untuk anggota partai atau kandidat peserta Pemilu, juga bagian-bagian terpenting dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis. Terkait dengan hal ini, Michael Gallagher dan Paul Mitchell, serta Andrew Reynolds, dkk, lebih menyederhanakan pengertian sistem Pemilu, yakni mekanisme mengkonversi suara menjadi kursi dalam pemilihan umum menjadi kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau kandidat.⁴⁶ Dikatakan oleh Gallagher dan Mitchell, bahwa Sistem pemilihan (*electoral system*) adalah: “... *the set of rules that structure how votes are cast at elections for a representative assembly and how these votes are then converted into seats in that assembly*”.⁴⁷

Terkait dengan pengertian Pemilu sebagai sarana mengkonversi suara menjadi kursi, terdapat variable-variable kunci yang menentukan proses dan hasil Pemilu, yakni: (a) sistem Pemilu yang digunakan, apakah menggunakan sistem pluralitas atau sistem proporsional, atau sistem campuran, termasuk patokan rumusan matematis yang dipakai untuk mengkonversi suara menjadi kursi. (b) model pemberian suara, apakah warga pemilih yang memberikan suara di bilik suara berdasarkan nama calon (kandidat) atau partai politik (Parpol), atau kedua-duanya. (c) bagaimana besaran daerah pemilihan (*district*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Andrew Reynolds, et al, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, Reprinted 2008.,p.5. Simak juga: Andrew Reynolds, et al, *Desain Sistem Pemilu*, Edisi Terjemahan oleh Perludem, Internasional IDEA, Stockholm, 2016., hlm.5.

⁴⁷ Michael Gallagher dan Paul Mitchell, *Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press Inc., New York, 2005.,p.3.

magnitude) yakni terkait dengan jumlah wakil yang akan dipilih dari satu daerah pemilihan,⁴⁸ dan (d) soal pola pencalonan, apakah calon yang dipilih diajukan oleh Parpol atau cukup melalui cara perseorangan.

Di Indonesia, Pemilu sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat⁴⁹ telah dilaksanakan berulang kali. Pemilu 2019 merupakan Pemilu keempat kali pasca amandemen UUD 1945. Pemilu 2019 lalu (17 April 2019), diselenggarakan secara serentak untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 6A, dan Pasal 22E ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945).

Pemilu 2019 yang diselenggarakan secara serentak (Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) merupakan konsekuensi dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yakni Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh Effendi Gazali.

Pada Pemilu Serentak 2019 lalu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan Partai Politik pemenang Pemilu melalui Keputusan KPU Nomor: 135/PL/KPU/V/2019 tentang Penetapan Presiden dan Wakil Presiden, DPR RI, DPRD Tahun 2019. Dalam keputusan KPU tersebut, Partai Politik yang dinyatakan sebagai pemenang Pemilu Legislatif adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan perolehan suara sebesar 27.053.961 atau 19,33 persen dari jumlah suara sah nasional sebesar 139.971.260. Sedangkan pemenang dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Ir. Joko Widodo-K.H. Ma'ruf Amin. Jadi, dengan terselenggaranya Pemilu serentak 2019, dan disusul dengan peresmian keanggotaan lembaga-lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan DPRD) dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, maka prinsip kedaulatan rakyat sudah terimplementasi sesuai amanat Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, dan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

⁴⁸ Andrew Reynolds, dkk, *Loc Cit.*

⁴⁹ Pemilu sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Selanjutnya, keseluruhan hasil perolehan suara Parpol pada Pemilu Serentak 2019, tergambar pada Tabel berikut ini:

Tabel. PEROLEHAN SUARA PARNPOL PADA PEMILU SERENTAK 2019⁵⁰

No.	PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU LEGISLATIF	PEROLEHAN SUARA	%
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	27.053.961	19,33
2.	Partai GERINDRA	17.594.839	12,57
3.	Partai GOLKAR	17.229.789	12,31
4.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	13.570.097	9,69
5.	Partai NASDEM	12.661.792	9,05
6.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	11.493.663	8,21
7.	Partai DEMOKRAT	10.876.507	7,77
8.	Partai Amanat Nasional (PAN)	9.572.623	6,84
9.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	6.323.147	4,52
10.	Partai Persatuan Indonesia (PERINDO)	3.738.320	2,67
11.	Partai BERKARYA	2.929.495	2,09
12.	Partai Solidaritas Indonesia (PSI)	2.650.361	1,89
13.	Partai HANURA	2.161.507	1,54
14.	Partai Bulan Bintang (PBB)	1.099.848	0,79
15.	Partai GARUDA	702.536	0,50
16.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	312.775	0,22

Salah satu tahapan penting dalam penyelenggaraan Pemilu adalah tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Pada tahapan ini, rakyat pemilih menyalurkan suaranya di Tempat Pemungutan Suara (TPS), khususnya di bilik-bilik suara yang disediakan oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Jadi, bilik suara baru memiliki arti penting ketika rakyat pemilih pada hari pemungutan suara (*voting day*) telah memberikan suaranya kepada calon pejabat negara dan/atau calon wakil rakyat yang dikehendaki.

Bilik suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) merupakan ruang bagi warga pemilih untuk mengekspresikan hak konstitusionalnya, dan menunaikan HAM-nyadalam bidang politik. Di bilik suara, warga pemilih secara langsung (tanpa diwakili) memberikan suaranya. Di ruang bilik suara, warga pemilih bebas menentukan pilihannya, dan di ruang bilik suara pula terjamin kerahasiaan suara warga pemilih. Kehadiran warga pemilih di ruang bilik suara ibarat melakukan

⁵⁰ <https://fajar.co.id/2019/08/31/sembilan-partai-dinyatakan-lolos-parliamentary-threshold-ini-daftarnya/>, dan <https://www.jpnn.com/news/kpu-resmi-tetapkan-sembilan-partai-politik-lolos-parliamentary-threshold>.

kontrak sosial dengan calon pemangku daulat rakyat yang kelak akan mengatur dan mengurus negara. Ruang bilik suara merupakan “ruang pertama” dalam mengimplementasi makna kedaulatan rakyat, yakni ruang bagi warga pemilih untuk menyalurkan *volonte generale* atau pernyataan kehendak umum (*general will*). Jadi, gagasan Rousseau tentang esensi kedaulatan rakyat yang disalurkan lewat pernyataan kehendak, terimplementasi di ruang bilik suara pada hari pemungutan suara (*voting day*).

Dikatakan ruang pertama, karena masih ada ruang-ruang publik (ruang milik rakyat) yang lain yang akan dibentuk dalam rangka mengimplementasikan prinsip kedaulatan rakyat setelah hasil Pemilu resmi ditetapkan. Bagi penulis, ruang-ruang yang dimaksud adalah ruang rapat paripurna anggota DPR, DPD, MPR, ruang istana Presiden dan Wakil Presiden, ruang persidangan Mahkamah Agung (MA), ruang persidangan MK, dan lain-lain ruang publik yang kelak sebagai tempat bersemayam pemangku daulat rakyat.

Jika Pemilu dikonsepsikan sebagai sarana peralihan atau pergantian kekuasaan secara priodik (sekali dalam 5 tahun), maka anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD yang terpilih melalui hasil Pemilu merupakan hasil dari kontrak sosial di ruang bilik suara. Pemilu 2019 (17 April 2019) lalu sering dibahasakan dengan istilah Pemilu 5 (lima) kotak kecuali di Provinsi DKI Jakarta (hanya berlaku 4 surat suara). Setiap warga pemilih mendapatkan 5 (lima) surat suara dari petugas KPPS untuk dibawa ke ruang bilik suara. Lalu, karena setiap warga pemilih menerima 5 (lima) surat suara yang berbeda, maka setiap warga pemilih melakukan 5 (lima) kontrak sosial di ruang bilik suara, yakni:

- a. Kontrak sosial dengan calon Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Kontrak sosial dengan calon anggota DPD;
- c. Kontrak sosial dengan Parpol/calon anggota DPR;
- d. Kontrak sosial dengan Parpol/calon anggota DPRD provinsi; dan
- e. Kontrak sosial dengan Parpol/calon anggota DPRD kabupaten/kota.⁵¹

Surat suara yang dicentang oleh warga pemilih di ruang bilik suara pada hari pemungutan suara (*voting day*) dapat diibaratkan sebagai

⁵¹ Dikecualikan di Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Mengingat karena di DKI Jakarta hanya dilembagakan DPRD Provinsi DKI Jakarta, dan tidak dilembagakan DPRD Kota, maka rakyat pemilih di DKI Jakarta hanya menerima 4 (empat) surat suara untuk disalurkan di bilik suara, yakni surat suara untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, surat suara untuk memilih anggota DPR, surat suara untuk memilih anggota DPD, dan surat suara untuk memilih anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta.

dokumen penting yang berisi perjanjian (kontrak sosial) antar warga yang berdaulat dengan calon yang akan menerima dan mamangku daulat rakyat. Surat suara sebagai dokumen kontrak sosial tersebut hanya berlaku sebatas 5 (lima) tahun, dan 5 (lima) tahun kemudian (Pemilu berikutnya) dikoreksi atau dievaluasi kembali untuk jangka waktu 5 (lima) tahun berikutnya lagi, demikian seterusnya berlangsung secara periodik sesuai dengan ketentuan masa jabatan yang berlaku.

Mengingat pentingnya pernyataan kehendak rakyat lewat kontrak sosial di ruang bilik suara, maka pernyataan kehendak rakyat dibentengi dengan asas-asas penyelenggaraan Pemilu, yakni: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pertama, asas langsung, mengandung makna bahwa setiap warga pemilih secara langsung memberikan suaranya di ruang bilik suara tanpa harus diwakili (tanpa perantara) dari orang lain. Mengingat pentingnya asas langsung tersebut, sehingga pemungutan suara dilaksanakan pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional (Pasal 167 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017). Kedua, asas umum, mengandung makna bahwa terbuka kesempatan bagi semua warga negara (Indonesia) untuk menggunakan hak pilihnya di ruang bilik suara sepanjang telah berumur 17 tahun atau berumur 16 tahun namun sudah pernah kawin.

Ketiga, asas bebas, mengandung makna bahwa setiap rakyat pemilih berhak menentukan pilihannya sendiri tanpa ada pengaruh, tekanan atau paksaan, termasuk intimidasi dari siapa pun dan dari mana pun. Asas ini relevan dengan ungkapan Rousseau: *“Man is born free, and everywhere he is in chains”*.⁵² Sebab, pada saat tahapan Pemilu berlangsung (tahap penyusunan daftar pemilih), warga penghuni penjara(warga terpidana) juga didaftarkan dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) atau Daftar Pemilih Tetap-tambahan (DPT-b), dan penyelenggara Pemilu menyediakan TPS tersendiri bagi warga terpidana di Lembaga Pemasyarakatan (penjara).

Keempat, asas rahasia, mengandung makna bahwa suara yang diberikan oleh setiap pemilih bersifat rahasia, tidak bisa diketahui oleh siapa pun dan dengan cara apa pun. Asas rahasia inilah yang mendasari perlu dan pentingnya bilik suara disediakan oleh penyelenggara Pemilu di setiap TPS. Kelima, asas jujur, mengandung makna bahwa setiap warga pemilih dapat dipastikan telah memberikan suaranya di bilik suara. Asas ini tidak membenarkan adanya rakyat pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari satu kali, karena setiap pemilih memiliki status yang sama dan hanya memiliki nilai suara

⁵² Lester G. Crocker (Edited and with an Introduction), LocCit., dan Gita May, et al, *Loc Cit.*

yang sama. Asas ini terkait dengan prinsip Pemilu “*one person, one vote, one value*”. Penjabaran asas ini ditunjukkan ketika warga mencelupkan jarinya pada cairan tinta sebagai bukti telah menyalurkan kehendaknya.

Keenam, asas adil, mengandung makna bahwa warga pemilih, peserta Pemilu, calon wakil rakyat, serta para saksi peserta Pemilu dan/atau calon wakil rakyat, harus mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari perlakuan kecurangan dari jajaran penyelenggara Pemilu ketika pemungutan dan penghitungan suara berlangsung. Asas ini terutama ditujukan kepada penyelenggara Pemilu, terutama ketika hasil suara mulai dikoversi menjadi kursi. Saat mengkonversi suara menjadi kursi, dituntut kejujuran penyelenggara Pemilu. Sebab, karena 1 (satu) suara bisa mendudukkan seseorang (calon) di tempat terhormat, yakni tempat (ruang) bersemayam bagi pemangku daulat rakyat. Sebaliknya, karena 1 (satu) pula, seseorang (calon) bisa gagal duduk ditempat terhormat.

D. Penutup

Pada bagian ini, terdapat catatan penting sebagai simpulan dari tulisan ini. Pertama, bahwa meskipun gagasan Rousseau tentang kontrak sosial (*social contract*) disangsikan sebagai ahli, namun esensi kedaulatan dalam kontrak sosial masih relevan dan terimplementasi dalam penyelenggaraan Pemilu. Sebab, Pemilu merupakan salah satu syarat bagi negara yang menganut sistim pemerintahan demokrasi, sementara sistim pemerintahan demokrasi bergayut dengan prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945). Kedua, prinsip kedaulatan rakyat yang disalurkan lewat pernyataan kehendak pada hari pemungutan suara di ruang bilik suara, memiliki relevansi dengan doktrin konstitusionalisme, yakni doktrin yang menghendaki pembatasan kekuasaan. Hal ini juga terimplementasi lewat Pemilu sebagai sarana peralihan kekuasaan yang berlangsung secara periodik.

Ketiga, Pemilu sebagai sarana bagi warga pemilih untuk merealisasikan HAM-nya dalam bidang politik, terimplementasi ketika warga pemilih berada di ruang bilik suara pada saat pemungutan suara berlangsung (*voting day*). Setiap warga pemilih, bebas menentukan pilihannya secara langsung dan rahasia meskipun terbelenggu dalam ruang bilik penjara. Asas bebas dalam Pemilu relevan dengan gagasan Rousseau yang terpengaruh dengan aliran hukum alam. Setiap warga memiliki hak politik, dan hak politik antara lain diwujudkan lewat Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busroh (1991), *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bagir Manan (2003), *Lembaga Kepresidenan*, Penerbit: FH UII Press, Jakarta.
- Beck, Robert N (1967), *Perspectives in Social Philosophy*, Published by Hold , Rinehart and Whinston ,New York.
- Carr, Robert K. at all (1960), *American Democracy: Theory and Practice*, Penerbit: Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Crocker, G. Lester, (1967), *Jean-Jacques Rousseau: The Social Contract and Discourse on the Origin of Inequality*, Washington Square Press-Published By Pocket Books, New York.
- Cuomo, Mario M dan Holzer, Harord (1996), *Lincoln Tentang Demokrasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Dahl, Robert et al, (Editor), (2003), *The Democracy Sourcebook*, The MIT Press (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Massachusetts, London.
- d'Entreves, A.P (1963), *Hukum Alam*, Edisi Terjemahan oleh Haksan Wirasutisna, Penerbit: Bhratara, Djakarta.
- Djokosutono, (2006), *Ilmu Negara*, Bahan Kuliah yang dihimpun oleh Harus Alrasid, Penerbit: IN-HILL-CO, Edisi Revisi, Jakarta.
- Freeman, M.D.A (2004), *Lloyd's Introduction To Jurisprudence* (Seventh Edition), Published by Sweet & Maxwell Limited, London.
- Gallagher, Michael dan Mitchell, Paul(2005), *Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press Inc., New York.
- Hart, Michael (1982), *Seratus Tokoh Yang Paling Berpengaruh Dalam Sejarah*, Edisi Terjemahan oleh H. Mahbub Djunaidi, Penerbit: PT. Dunia Pustaka Jaya, Jakarta.

- Huijbers OSC, Theo(1982), *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit: Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Huntington, P Samuel (1995), *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Edisi Terjemahan oleh Asril Marjohan, Penerbit: Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie (1994), *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Penerbit: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Juanda (2004), *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Penerbit: PT. Alumni, Bandung.
- Kelsen,Hans (1961), *General Theory of Law and State*, Published by Russel and Russel, New York.
- Lijphat, Arend (1999), *Patterns of Democracy (Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries)*, Yale University Press, New Haven and London.
- Losco, Joseph dan Williams, Leonard (2005), *Political Theory (Kajian Klasik dan Kontemporer-Pemikiran Machiavelli-Rawls)*, Edisi Terjemahan oleh Haris Munandar, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- May, Gita et al, (2002), *The Social Contract and The First and Second Discourses Jean-Jacques Rousseau*, Edited and with an Introduction by Susan Dunn, Vail-Ballou Press, Binghamton, New York.
- Miriam Budiardjo (1992), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit: Gramedia, Jakarta.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1988), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit: Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH-UI, Jakarta.
- Muhammad Yamin (1982), *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit: Ghalia Indonesia, Cetakan Keenam, Jakarta.

Nickel, W. James (1996), *Hak Asasi Manusia: Makin Sense of Human Rights, Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Penerbit: PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta.

Qvortrup, Mads (2003), *The political philosophy of Jean-Jacques Rousseau (The impossibility of Reason)*, Published by: Manchester University Press, Manchester and New York.

Reynolds, Andrew et al (2008), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm.

----- (2015), *Desain Sistem Pemilu*, Edisi Terjemahan oleh Perludem, Internasional IDEA, Stockholm, Jakarta.

Rousseau, Jean-Jacques (2010), *Prihal Kontrak Sosial atau Prinsip Hukum Politik*, (Edisi Terjemahan oleh Rahayu Surtiati Hidayat dan Ida Sundari Husen), Penerbit: Dian Rakyat, Jakarta.

----- (1986), *Kontrak Sosial*, (Edisi terjemahan oleh Sumardjo), Penerbit: Erlangga, Jakarta.

Schmid J.J. von (1962), *Ahli-Ahli Pemikir Besar Tentang Hukum dan Negara (Dari Plato Sampai Kant)*, Edisi Terjemahan oleh R. Wiratno dan Djamaluddin Dt. Singomangkuto, PT. Pembangunan, Djakarta.

Venter, Francois (2000), *Constitutional Comparison, Japan, Germany, Canada, and South Africa As Constitutional States*, Juta & Co, Ltd and Kluwer Law International, Massachusetts Avenue Cambridge USA.

Wirjono Prodjodikoro (1980), *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Penerbit: Dian Rakyat.

Disertasi dan Artikel:

Aminuddin (Kasim), (2010), *Makna dan Implikasi Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum UNPAD, Bandung.

Daya Negeri Wijaya (2016), *Jean Jacques Rousseau Dalam Demokrasi*,

Artikel dalam Politik Indonesia: Indonesia Political Science Review 1 (1), Universitas Negeri Malang Indonesia, Malang.

I Gde Pantja Astawa (2000), Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945. Disertasi pada Program Pascasarjana, UNPAD, Bandung.

Pennicino, Sara (2017), Elections, Article in Oxford Constitutional Law, Oxford University Press, Article last updated, January.

Reza A.A. Watimena (2012), Jean-Jean Jacques Rousseau, dalam Rumah Filsafat: Sumbangan Filsafat Untuk Kemajuan Indonesia. Diakses dari URL: [https://rumahfilsafat.com/2012/08/31/jean-jacques-rousseau/-](https://rumahfilsafat.com/2012/08/31/jean-jacques-rousseau/)

Sumber Lain:

Biografi Jean-Jacques Rousseau, diakses dari URL: <https://biografi-tokoh-ternama.blogspot.com/2014/05/biografi-jean-jacques-rousseau-filsuf-dan-Pengarang-Perancis.html>.

<https://biografi-tokoh-ternama.blogspot.com/2014/05/biografi-jean-jacques-rousseau-filsuf-dan-Pengarang-Perancis.html>

<https://www.biografiku.com/biografi-rousseau>.

<https://biografi-tokoh-ternama.blogspot.com/2014/05/biografi-jean-jacques-rousseau-filsuf-dan-Pengarang-Perancis.html>.

<https://adlienerz.com/pantheon-perancis/>

<https://fajar.co.id/2019/08/31/sembilan-partai-dinyatakan-lolos-parliamentary-threshold-ini-daftarnya/>, dan <https://www.jpnn.com/news/kpu-resmi-tetapkan-sembilan-partai-politik-lolos-parliamentary-threshold>.

Pesan Solly Lubis untuk Dewan

Siti Marwiyah
Wakil Rektor I Universitas DR. Soetomo Surabaya

M. Syahrul Borman
Dosen Fakultas Hukum Universitas DR. Soetomo Surabaya

Ada pandangan M. Solly Lubis yang menarik bagi kalangan pembentuk hukum, khususnya di Indonesia, bahwa kalangan pembentuk hukum, dalam hal ini badan legislatif, yang satu pilarnya adalah dewan, dituntut menjadi pelaksana amanat negara yang baik.

Pandangan Solly Lubis itu dapat terbaca dalam deskripsi pemikirannya berikut: “proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi meniscayakan bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari dan merupakan aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan hidup mereka. Aspirasi warga masyarakat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar jeli dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan muncul produk politik”.

Dari pandangan itu, Solly Lubis yang istimewa adalah mengingatkan, bahwa produk hukum itu tidaklah bersifat telanjang. Dalam proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi yang disampaikan Lubis meniscayakan adanya masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu.

Kalau itu sudah terkait dengan masukan-masukan, bermaknalah pada apa atau hal-hal yang akan dimasukkan ke dalam produk. Pihak

yang memberi masukan sangatlah menentukan terhadap warna suatu produk. Semakin banyak pihak yang memberi masukan, akan semakin terbaca kondisi macam norma (produk hukum) yang dilahirkannya.

Hal itulah yang membuat Solly Lubis menekankan pada sisi “aspirasi rakyat”. Artinya Lubis mengidealisasikan bahwa proses pembentukan hukum benar-benar berelasi dengan kepentingan (aspirasi) rakyat. Rakyat ini pemilik kedaulatan, yang secara konstitusionalitas mempunyai banyak/ragam hak, sehingga membutuhkan untuk dibaca dengan jernih, cermat, dan cerdas oleh negara.

Negara yang berkewajiban itu dibaca oleh Solly Lubis, diantaranya ‘diwakili’ oleh dewan (pusat maupun daerah). Dalam ranah ini, dewan identic sebagai pengembal amanat konstitusi, yang harus pintar membaca aspirasi rakyat. Tuntutan pada aspirasi rakyat ini tentu saja harus membuat dewan menunjukkan kerja keras dan cerdasnya, karena membaca aspirasi rakyat tentulah “bisa gampang-gampang susah”.

Saat kurang kurang dihormati oleh rakyat, pencari keadilan, atau pihak-pihak tertentu, salah satu pihak yang dituntut pertanggungjawabannya adalah dewan. Dewa n ini diasumsikan kurang atau tidak memedulikan apsirasi rakyat saat membuatnya.

Muncul pertanyaan benarkah hukum itu *ars boni et aequi* atau seni yang baik dan patut? atau adanya pertanyaan lain yang bersifat ekspektasi dan kerinduan: apakah suatu ketika nanti, kita akan bisa menyaksikan produk hukum yang dilaksanakan oleh manusia-manusia yang jujur, baik, menjunjug tinggi keadilan, dan selalu memanglimakan kebenaran?, adalah beberapa pertanyaan yang sejatinya sebagai “gugatan” terhadap kinerja legislasi dewan.

Masih sulit diketahui kapan pastinya wajah hukum di negeri ini tidak lagi sengkarut, pasalnya yang mudah terbaca adalah praktik-praktik yang sebenarnya bermuatan pertanggungjawaban hukum, namun oleh beberapa gelintir elit, apa itu elit politik, ekonomi maupun hukum sendiri, lebih cenderung diredupkan ke aras tidak jelas atau dibawa berputar-putar ke wilayah tak bertuan, termasuk oleh masyarakat yang rentan tergelincir pada membenaran pola main hakim sendiri (*eigenrichting*).

“Kegamangan” demikian, salah satunya direlasikan dengan produk norma yuridis yang diasumsikan tidak aspiratif, tidakberkepastian hukum, tidak berkeadilan, tidak berkemanusiaan, tidak egalitarianism, atau “tidak substantif dalam memberikan yang terbaik pada rakyat”, yang kalau dicari akar problematakannya, salah satunya berelasi pada

dewan.

Itu sebenarnya memberi pesan serius pada dewan, bahwa kalau membentuk atau melakukan aktifitas yang berkarya bidang legislasi, dewan dituntut (oleh Solly Lubis) untuk memberikan karya terbaiknya, karena norma yang dihasilkannya merupakan rujukan berperilaku atau konstruksi asasi dari *rule of game* setiap subyek bangsa.

Bagaimana mungkin setiap subyek bangsa bisa menunjukkan aktifitas atau “bermain cantiknya” Ketika norma yuridis yang diidealisasikan menjadi pedoman dan mengawalinya ternyata mengidap banyak cacat, yang diantara cacatnya ini sulit ditanggulangi oleh dirinya sendiri. Disinilah makna pesan Lubis, bahwa pembentukan hukum menjadi kunci utama, yang jika kunci utama ini tidak mampu menjadi instrument yang bisa digunakan “membuka” (mengawal) asirasi rakyat, maka produknya menjadi sia-sia.

Solly Lubis sangat peduli dengan masalah pembentukan hukum nasional. Hal ini dapat terbaca dalam tulisan lainnya yang mengingatkan bahwa “keterpaduan pemikiran inilah yang akan merupakan ciri khas hukum Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun dan yang membedakannya dari hukum barat yang liberal individualistis materialis dan yang pada hakikatnya merupakan perwujudan terpelihara dan tercapainya sistem hukum yang serasi dengan cita-cita dan moral pembangunan berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemikiran Lubis itu seolah menegaskan pikirannya di atas, bahwa produk legislasi di tangan badan legislative (dewan) haruslah menjadi produk yang istimewa, bukan asal bisa melahirkan peraturan perundang-undangan. Produknya harus memberikan karakteristik tersendiri yang berbeda dengan karakteristik yuridis produk masyarakat Barat, melainkan sebagai produk yang mencerminkan kalau ini adalah karya terbaik anak bangsa.

Dari produk itu menjadi bagian dari system hukum, yang kemudian dari sinilah rakyat Indonesia menggunakannya sebagai pijakan pergaulan di ranah local, nasional, hingga global. Dalam memproduksinya Lubis dengan jelas menekankan, bahwa ideologi bangsa (Pancasila) dan konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945) menjadi dasarnya. Disinilah Lubis mengidealisasikan kalau setiap produk legislatif tidak boleh keluar atau berlawanan dengan ideologi dan konstitusi. Kalangan pembelajar konstitusi tentu membaca pesan Solly Lubis itu sebagai pesannya sosok yang peduli terhadap kepentingan pembangunan hukum nasional. Maknanya pembangunan yang diidealiasikannya adalah pembangunan hukum yang tidak kosong

dari perintah ideologi dan konstitusi, sehingga para pembentuk hukum, dalam hal ini dewan tidak boleh mengabaikannya.

Solly Lubis dalam ranah itu menunjukkan bahwa konstruksi pembangunan hukum identik dengan mengamalkan Pancasila. Memasukkan nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi kedalam bangunan hukum nasional merupakan gambaran riil dari para pembentuknya yang Pancasila sejati. Disinilah Lubis mengajak Dewan cara secara moral dan politik untuk menjawa ideologi supaya tetap menjadi kekuatan yang hidup di masyarakat, minimal di sanubari para politisi.

Ajakan Solly Lubis itu juga bermakna, bahwa melaksanakan atau membumikan doktrin Pancasila berarti menerapkan dan menegakkan norma-norma yang terkandung dalam setiap sila yang terkandung dalam Pancasila. Dalam setiap sila dalam Pancasila, terdapat doktrin sakral atau suci, yang mewajibkan setiap anggota masyarakat untuk memahami dan mengamalkannya secara maksimal. Masyarakat yang dimaksudkan ini tentu saja secara umum tertuju pada keseluruhan bangsa Indonesia, dan secara khusus adalah anggota Dewan, yang merupakan kelompok strategis, karena banyak tahu urusan kepentingan bangsa.

Filosofi yang diajukan Solly Lubis pada Dewan juga berlandaskan pada konstitusi. Berpijak pada doktrin dalam Pembukaan UUD, memnag idealitasnya setiap subyek bangsa, apalagi kalangan elitis seperti Dewan seharusnya mengerti, bahwa dalam realitas sejarah telah mengajarkan, bahwa ujian atau eksaminasi terhadap ideologi Pancasila tidaklah ringan, karena ada saja pihak-pihak yang berkeinginan menggantikannya dengan ideologi lain atau adanya berbagai bentuk pelanggaran (pengabaian) terhadapnya, sehingga aktifitas politik yang semestinya sangat berguna untuk mengawal bangsa atau penyelenggaraan hidup bermasyarakat dan bernegara, akhirnya tidak berkuatlitat atau jauh dari ekspektasi rakyat akibat diabaikan oleh pihak-pihak pembentuk peraturan perundang-undangan, yang salah satunya Dewan.

Membaca pemikiran Solly Lubis yang dikaitkan dengan pembangunan hukum nasional itu, setidaknya mengingatkan perjuangan setiap subyek bangsa yang selalu berlandaskan ideologis. Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dalam perjalanan sejarah kemerdekaan bangsa Indonesia telah mengalami persepsi dan interpretasi sesuai dengan kepentingan rezim yang berkuasa. Pancasila telah digunakan sebagai alat untuk memaksa rakyat setia kepada pemerintah yang berkuasa dengan

menempatkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat tidak diperbolehkan menggunakan asas lain sekalipun tidak bertentangan dengan Pancasila. Nampak pemerintah Orde Baru berupaya menyeragamkan paham dan ideologi bermasyarakat dan bernegara dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang bersifat pluralistik. Oleh sebab itu, MPR melalui Sidang Istimewa tahun 1998 dengan Tap. No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4) dan menetapkan Pancasila sebagai dasar negara. Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945 adalah dasar negara dari negara Kesatuan Republik Indonesia harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan bernegara.¹ Membaca sebagian sejarah dan eksistensi ideologis ini, rasanya harus diakui kalau ujian terhadap Pancasila tidak akan pernah berhenti. Dalam setiap perubahan zaman atau bergantinya subyek rezim dari waktu ke waktu, ada saja yang mempertanyakan makna Pancasila.

Sangat logis yang disampaikan oleh Solly Lubis jika pembentukan hukum nasional, Pancasila dijadikan sumber fundamental pertimbangannya, yang tentu saja menuntut konskuensi bagi setiap dewan untuk melakukannya. Jika dewan mengikuti nasehat ini, tidak perlu ada kekhawatiran kalau produk legislasinya tidak berkualitas. Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Moh. Mahfud MD pernah menyatakan bahwa terdapat problem serius yang melanda pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia, hukum dibuat dan ditegakkan seolah kehilangan nyawa, hukum dengan mudah dirasuki oleh kepentingan sesaat yang justru bertentangan dengan cita dan tujuan hukum (Pancasila).²

Pernyataan Mahfud itu memang sudah bersifat kritik keras terhadap, salah satunya proses pembentukan hukum, yang kritik ini setidaknya sejalan dengan nasehat Solly Lubis yang mengidealisasikan pembentukan hukum berlandaskan Pancasila. Sejiwa dengan ideologi ini memang membutuhkan penafsiran atau terjemahan lebih teknis, namun secara filosofis mestinya bisa dipahami, bahwa nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sudah lebih jelas dapat dicerna dan dirumuskan. Banyaknya Undang-Undang yang diajukan judicial review ke MK mengindikasikan, bahwa kinerja badan legislatif dalam

¹ Bambang Satriya, *Filsafat Pancasila*, (Jakarta: Nirmana Media, 2016), 27.

² Mahfud MD, *Pancasila Sebagai Tonggak Konvergensi Pluralitas Bangsa, Sarasehan Nasional 2011 "Impelementasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalisme Indonesia*, (Yogyakarta dan Jakarta: UGM dan MKRI, 2011), 17.

pembentukan hukum masih banyak yang inkonstitusionalitas atau belum menjiwai Pancasila sepenuhnya.

Dalam ranah itu, kembali nasehat Solly Lubis wajib dipahami oleh dewan, bahwa namanya aspirasi rakyat itu realitas keragaman kepentingan masyarakat yang mengharuskan diadopsi sebagai kenyataan yang hidup. Disinilah Pancasila menjadi kuncinya, karena ideologi ini memerintahkan kewajiban memedulikan urusan ketuhanan, kerakyatan, keadaban, kemanusiaan, dan keadilan, sehingga ketika ada produk legislatif ternyata tidak menjadikan pemenuhan kepentingan rakyat sebagai “hal yang utama”, maka wajarlah jika rakyat menggugatnya ke MK.

Pancasila merupakan ideologi yang “berharga mati” di negara ini. Bukan hanya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) saja yang bernilai “harga mati”. Dengan pertarungan apapun, Pancasila harus dibela sebagai ideologi negara. Dilihat dari aspek filosofis seluruh sistem hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pandangan yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag (Grundnorm)*.³ Hal ini membuktikan kemuliaan dan urgensinya Pancasila sebagai ideologi negara, sehingga sampai pada aspek pembentukan atau pembangunan sistem hukum hingga ke seluruh aspek kehidupan di negara ini, terutama dalam pembentukan atau pembangunan hukum nasional, Pancasila yang dijadikan sebagai sandaran atau rujukan utamanya. Disinilah Solly Lubis tidak sedikit kontribusinya dalam menjaga Pancasila melalui pikiran-pikirannya yang mengingatkan Dewan makna filosofis pembentukan hukum yang wajib didasarkan pada Pancasila.

Urgensi fundamentalitasnya Pancasila itu ditegaskan lebih konkrit oleh Solly Lubis, yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai landasan ideal dan sumber hukum materil, menentukan isi (materi) bahkan jiwadalam ea (semangat) peraturan-peraturan hukum mengenai pengelolaan kehidupan bernegara dan bermasyarakat (tata laksana Pemerintahan dan tata laksana kemasyarakatan).

Apa yang disampaikan Solly Lubis itu makin terang menunjukkan, bahwa dalam pembentukan hukum, dewan tidak boleh mengabaikan ideologi bangsa. Pengabaian identik dengan meninggalkan aspirasi rakyat, karena Pancasila merupakan ideologi yang diserap dari kehidupan rakyat Indonesia.

Hal itu jelas menjadi tantangan dewan untuk membuktikan bahwa dirinya adalah wakil rakyat yang benar-benar mengerti dan memahami

³ Yopi Gunawan, Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, (Bandung: Refika Aditama, 2015). 2.

aspirasinya. Sepanjang yang terkandung dalam Pancasila digunakan sebagai jiwa yang menjiwai setiap produk legislative, maka tidak akan mungkin rakyat menolaknya.

Pancasila sebagai sistem nilai harus dijadikan dasar pembentukan hukum dan pola penegakan hukum di Indonesia. Hal ini disampaikan pada pidato Soekarno yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai pandangan hidup (*weltanschauung*) terdiri dari lima dasar atau lima azas.⁴ Pembentukan sumber nilai yang mewedahi sumber sistem falsafah kebangsaan berjalan dalam sejarah panjang yang melibatkan kaum cendekia dan benar-benar *primusinter pares*, di samping masyarakat. Proses yang demikian panjang ini menjadi tidak sia-sia atau tidak sampai kehilangan makna karena dogma yang terkandung dalam Pancasila berisikan tentang ajaran kemuliaan dan memuliakan hidup dan kehidupan bermasyarakat dan berbangsa, seperti bagaimana menjadi manusia yang mampu “memanusiakan manusia” atau membuat “Tuhan selalu hidup setiap aktifitas manusia”, sehingga diidealisasikan manusia tetap berjalan di jalan yang benar. Dalam ranah demikian, Pancasila merupakan lima dasar yang berisi pedoman atau aturan tentang tingkah laku yang penting dan baik,⁵ yang membuat manusia mengabdikan pada kebaikan.

Tuntutan seperti itu sudah disampaikan Solly Lubis, bahwa pembentukan hukum nasional tidak untuk sekedar mengisi kekosongan hukum produk sendiri akibat masih dominannya produk hukum colonial, tetapi untuk menjaga martabat bangsa Indonesia supaya punya “karya” yang betul-betul mampu digunakan sebagai subyek

Solly Lubis secara teknis pun menyebut tentang urgensinya substansi norma yuridis yang bersumber dari realitas sosial, artinya sumber hukum segi materil ialah keyakinan dan perasaan hukum individu dan pendapat umum (*public opinion*) yang menentukan isi (materi) dari hukum. Sumber hukum segi formil ialah penentuan berlakunya hukum itu sendiri. Dari segi materil yang menonjol ialah isinya, sedangkan dari segi formil yang menonjol ialah berlakunya.

Kalau sampai ke ranah seperti itu yang diinginkan oleh Solly Lubis, maka ini makin jelas memosikan kalau Solly Lubis adalah pemikir atau ilmuwan hukum yang mengidealisasikan pembaangunan hukum

⁴ Teguh Prasetyo dan Abdul hakim Barkatullah, *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012). 387.

⁵ Maulana Arafat Lubis, *Pembelajaran PPKN*, (Yogyakarta: Samudra Biru, 2018), 23, dan lihat Ari Tri Soegiti, dkk, Pendidikan Pancasila, (Semarang:Unnes Press, 2016), 2.

yang berjiwa kerakyatan. Hukum yang tidak berjiwa demikian akan menjadi produk yang tidak menghidupkan (melindungi dan menyejahterakan) masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Ari Tri Soegiti, dkk, *Pendidikan Pancasila*, Semarang:Unnes Press, 2016.

Bambang Satriya, *Filsafat Pancasila*, Jakarta: Nirmana Media, 2016.

Mahfud MD, *Pancasila Sebagai Tonggak Konvergensi Pluralitas Bangsa*, Sarasehan Nasional 2011 “Impelementasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalisme Indonesia, Yogyakarta dan Jakarta: UGM dan MKRI, 2011.

Maulana Arafat Lubis, *Pembelajaran PPKN*,Yogyakarta: Samudra Biru, 2018.

Teguh Prasetyo dan Abdul hakim Barkatullah, *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Yopi Gunawan, Kristian, *Perkemangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Bandung: Refika Aditama, 2015.

Restorasi Fungsi Legislasi Parlemen

Janpatar Simamora
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Universitas HKBP Nommensen Medan

A. Pengantar

Perbincangan seputar fungsi legislasi parlemen di tanah air sepertinya tidak akan berujung pada titik akhir. Sepanjang negara masih ada, maka penerapan fungsi legislasi selalu akan mengalami dinamika yang cukup layak diperbincangkan menuju suatu kondisi ideal. Hal demikian dapat dipahami sepenuhnya mengingat fungsi legislasi merupakan salah satu cabang utama kekuasaan negara sebagaimana dikemukakan melalui doktrin trias politika. Berdasarkan doktrin trias politika telah menempatkan fungsi legislatif sebagai salah satu cabang utama kekuasaan negara yang memiliki kedudukan setara dengan cabang kekuasaan lainnya, yaitu eksekutif dan yudikatif. Doktrin yang pertama kali dimunculkan oleh Immanuel Kant dan kemudian dikembangkan oleh John Locke serta dipopulerkan oleh Montesquieu ini mengandung penekanan makna bahwa seyogianya kekuasaan suatu negara diletakkan dalam tiga cabang utama kekuasaan negara, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif dimaksudkan sebagai kekuasaan yang berperan dalam membentuk undang-undang.

Kekuasaan eksekutif didesain sebagai kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan yang berperan dan berwenang dalam rangka mengadili

berbagai bentuk pelanggaran atas pelaksanaan undang-undang. Dalam perkembangannya kemudian, doktrin trias politika sudah mulai tidak dijalankan secara murni sebagaimana pada saat awal mula munculnya doktrin dimaksud. Hal tersebut dapat dibuktikan seiring dengan lahirnya sejumlah lembaga yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai bagian dari ketiga cabang kekuasaan dimaksud. Namun demikian, fakta menunjukkan bahwa sesungguhnya doktrin trias politika masih saja dijadikan rujukan oleh berbagai negara di dunia dalam menjalankan kekuasaan negara. Perbincangan seputar kekuasaan negara masih selalu merujuk pada doktrin trias politika kendati dengan berbagai varian yang kemungkinan besar berbeda antara satu negara dengan negara lainnya.

Indonesia sendiri dalam beberapa orde pemerintahan yang pernah berkuasa tidak selalu konsisten menerapkan doktrin trias politika dalam mengelola cabang-cabang kekuasaan negara. Bahkan belakangan, cabang kekuasaan negara Indonesia mengalami dinamika yang tidak begitu identik dengan sistem pembagian kekuasaan negara sebagaimana dianut dalam trias politika. Hal demikian dapat dimaknai sebagai upaya penyempurnaan dalam rangka menjawab kebutuhan bangsa sesuai dengan kondisi terkini ketatanegaraan Republik Indonesia.

Tulisan ini difokuskan dalam rangka mengulas lebih jauh pelaksanaan fungsi legislasi sebagai salah satu cabang utama kekuasaan negara. Secara sederhana, fungsi legislasi dapat dimaknai sebagai fungsi pembentukan undang-undang. Sejalan dengan itu, ditarik dalam konteks Indonesia, sejatinya fungsi legislasi diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebab lembaga inilah yang memegang fungsi pembentukan undang-undang. Namun demikian, dalam konteks tulisan ini bahwa fungsi legislasi tidak semata-mata ditujukan terhadap fungsi pembentukan undang-undang yang dipegang oleh DPR, namun juga termasuk di dalamnya fungsi pembentukan peraturan daerah yang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, kabupaten/kota. Oleh sebab itu, maksud fungsi legislasi dalam tulisan ini adalah fungsi legislasi baik di tingkat nasional maupun daerah.

Dasar konstitusionalitas DPR dalam menjalankan fungsi legislasi adalah Pasal 20 ayat (1) serta Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) ditegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kemudian melalui Pasal 20A ayat (1) ditegaskan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi tersebut lebih

populer disebut dengan istilah fungsi legislasi nasional. Adapun fungsi legislasi daerah yang diemban DPRD dilandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Didasarkan pada realitas pelaksanaan fungsi legislasi, baik tingkat nasional maupun daerah selama ini, terlihat adanya sorotan tajam dari berbagai kalangan. Pasalnya, baik dari perspektif kuantitas dan kualitas produk hukum yang dihasilkan melalui proses legislasi, terlihat adanya problem mendasar atas pelaksanaan fungsi legislasi itu sendiri. Mengukur kuantitas proses legislasi dapat dilakukan dengan merujuk pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) serta menghubungkannya dengan realitas pencapaian undang-undang dan peraturan daerah yang dihasilkan. Jika tidak ditemukan keselarasan antara perencanaan dan pencapaiannya, hal demikian dapat disimpulkan bahwa secara kuantitas, pelaksanaan fungsi legislasi patut dipertanyakan.

Adapun persoalan kualitas legislasi dapat diukur dari bagaimana kemudian eksistensi produk hukum itu sendiri. Banyaknya undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi serta peraturan daerah yang dibatalkan oleh pemerintah pusat merupakan suatu indikasi kuat betapa kualitas legislasi masih sangat buruk. Jika proses pembentukannya didasarkan pada mekanisme yang jelas, taat asas serta didasarkan pada kebutuhan masyarakat luas, maka niscaya produk hukum demikian akan dapat eksis dalam tataran implementasi. Hal inilah yang patut ditelisik lebih jauh dalam rangka merestorasi fungsi legislasi parlemen. Tulisan ini sendiri sudah pernah diterbitkan sebagai bagian dari Buku yang berjudul *Ujilah Segala Sesuatu: Esai-Esai Untuk Merayakan 80 Tahun Pdt.Dr. JR Hutauruk*. Namun mengingat bahwa substansinya sangat relevan dengan ketokohan dan kepakaran Prof. Dr. Solly Lubis, SH, maka penulis memperbaharui tulisan ini untuk kemudian penulis dedikasikan dalam rangka menyongsong 90 tahun Prof. Dr. Solly Lubis, SH, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

B. Realitas Pelaksanaan Fungsi Legislasi Parlemen

Dalam praktik selama ini, kendati fungsi legislasi merupakan fungsi pokok parlemen, namun fakta mengindikasikan bahwa fungsi dimaksud justru sering terabaikan. Bahkan tidak jarang pula parlemen lebih mengutamakan pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya seperti fungsi

pengawasan dan anggaran. Merujuk pada realitas pelaksanaan fungsi legislasi itu sendiri, baik legislasi nasional maupun legislasi daerah, cukup terlihat dengan jelas bahwa fungsi legislasi yang dijalankan masih menyisakan sejumlah persoalan. Untuk tingkatan legislasi nasional misalnya, setiap tahunnya DPR selalu menetapkan target ambisius mengenai rancangan undang-undang yang akan disahkan dalam kurun waktu 1 tahun maupun untuk kurun waktu 5 tahun. Namun sampai saat ini, hasilnya selalu jauh dari harapan. Sebagai contoh, untuk tahun 2016 misalnya, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (Baleg DPR) menyatakan keoptimisannya bahwa 10 Rancangan Undang-Undang (RUU) akan dapat disahkan menjadi Undang-Undang hingga Maret 2016. Sikap optimis dan jumlah RUU dimaksud dapat dipahami mengingat bahwa terdapat sekitar 40 RUU yang masuk dalam daftar Prolegnas tahun 2016. Artinya, dalam rentang waktu 3 bulan, DPR harus mampu mengesahkan 10 RUU agar target legislasi sebagaimana tertuang dalam Prolegnas 2016 dapat tercapai.

Sepintas, sikap optimis demikian cukup memberikan harapan besar bagi publik terkait kinerja legislasi DPR. Namun demikian, bercermin pada pengalaman tahun-tahun sebelumnya, tampaknya belum ditemukan suatu indikasi bahwa DPR akan selalu mampu memenuhi target legislasinya. Kondisi demikian pada akhirnya membuat tingkat kekecewaan publik terhadap kinerja DPR kian sulit dipulihkan dalam tingkatan normal. Bahkan tidak tertutup kemungkinan bahwa kekecewaan itu justru mengalami perluasan makna. Pasalnya, hampir seluruh kinerja DPR kerap jauh dari harapan masyarakat luas. Kendati seluruh persidangan yang diagendakan dan kinerja DPR selalu mendapat sorotan, namun hal demikian tidak serta merta dapat dijadikan ukuran bahwa rakyat begitu peduli dengan memberikan simpati kepada para wakil rakyat.

Sebagai perbandingan, merujuk pada pengalaman sebelumnya bahwa dari 12 RUU yang ditargetkan pada masa persidangan III tahun sidang 2011-2012, ternyata hanya 2 RUU yang dapat dituntaskan. Kemudian dari catatan Prolegnas 2010, terdapat sekitar 70 Rancangan Undang-Undang yang mesti dituntaskan. Namun fakta menunjukkan bahwa kinerja legislasi parlemen tahun 2010 lalu hanya mampu menuntaskan 15 RUU. Sementara dari target ambisius bidang legislasi pada tahun 2011, mayoritas RUU tersebut adalah merupakan beban masa lalu. Dari 71 RUU yang ditargetkan rampung dalam periode 2011, sebanyak 41 RUU adalah merupakan warisan periode sebelumnya. Artinya bahwa 41 RUU dimaksud sudah masuk Prolegnas

pada tahun 2010 namun nasibnya justru mengambang hingga akhir tahun.

Ironisnya, kendati kinerja legislasi DPR masuk dalam kategori gagal dan membukukan rapor merah, namun fakta itu seolah tidak menjadi pelajaran berharga bagi para wakil rakyat dalam mematok target legislasi yang realistis. Tingginya target legislasi yang dipasang oleh legislatif sampai saat ini masih sulit untuk bisa dipahami. Dari perspektif kinerja dewan, target legislasi ini seolah mengindikasikan bahwa para wakil rakyat adalah orang-orang yang berkarakter pekerja keras dan memiliki semangat juang tahan banting. Ambisi dan hasrat untuk mengulas pembahasan berbagai produk hukum yang bernama undang-undang tampaknya terlalu dipandang sebelah mata.

Kalaupun target itu kemudian mampu direalisasikan secara menyeluruh, namun hampir dapat dipastikan bahwa hasilnya tidak akan maksimal. Yang terjadi justru pemenuhan kinerja dari sudut pandang kuantitas, namun kualitasnya justru akan patut untuk dipersoalkan. Oleh karenanya, maka kiranya tidak berlebihan bila kemudian publik memandang bahwa pemasangan target legislasi, tidak lebih dari sekadar upaya untuk menyedot simpati publik akan kinerja mumpuni DPR dan pemerintah. Karena faktanya, baik pemerintah maupun parlemen seolah kelinglungan dalam menuntaskan tanggungjawabnya.

Kondisi yang kurang lebih sama juga muncul dari daerah. Ihwal sengkabut legislasi daerah yang selama ini merupakan salah satu problem krusial bangsa benar-benar patut disorot. Fakta demikian kian mengindikasikan bahwa problem legislasi daerah masih terbelit dalam persoalan akut yang mesti ditangani sedini mungkin. Perda sarat masalah semestinya tidak mendapat ruang pengesahan di negeri ini. Jika dikaji lebih jauh, mayoritas persoalan yang timbul menyangkut ketidaksahihan aturan daerah dimaksud adalah terkait dengan ambisi dalam rangka menggemukkan pundit-pundi keuangan daerah. Semangat otonomi daerah yang telah mendapat restu pemerintah pusat dalam rangka menjalankan roda pemerintahan di daerah dengan konsep otonom secara faktual justru menimbulkan segudang persoalan. Pelimpahan kewenangan yang dianugerahkan kepada daerah otonom kemudian disalahtafsirkan sebagai suatu kebebasan tanpa rambu-rambu maupun mekanisme yang ada. Bahkan tidak jarang sejumlah kepala daerah mempertontonkan lakon ibarat raja-raja kecil yang punya kekuasaan mutlak dan dengan begitu leluasa menjalankan roda pemerintahan di daerah.

Kegagalan dalam konteks legislasi daerah tidak terlepas dari

mekanisme pembentukan peraturan daerah yang lazimnya dituangkan dalam Propemperda justru sarat dengan profit oriented. Otonomi daerah hanya dipandang sebagai jalan untuk mengisi pundi-pundi keuangan daerah. Tujuan utama otonomi seolah hanya dipandang dalam rangka mengejar pendapatan atau penerimaan setinggi langit. Guna merealisasikan pemahaman keliru ini, maka digulirkanlah regulasi yang berorientasi pada pencapaian profit semaksimal mungkin.

Budaya terabas dan mengabaikan produk hukum yang semestinya menjadi cantolan dalam pembentukan perda pun menjadi menggema di berbagai daerah. Bahkan budaya ini sudah beranak-pinak sejak pengguliran semangat otonomi daerah dimulai. Dengan dalih untuk mengejar dan menjaga keseimbangan keuangan daerah, pemerintah daerah membangun kebijakan pro profit dengan mengandalkan legitimasi yang diperoleh dari rakyat secara langsung.

Memang salah tafsir aparat di daerah dalam memandang kehadiran otonomi daerah tentu tidak selamanya disumbangkan dari pemahaman keliru tersebut. Bila dirunut lebih jauh ke kebelakang, asal muasal persoalan tentunya muncul dari ketidaktegasan pemberian kewenangan yang diberikan ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah masih berlaku, dimana belakangan Undang-Undang ini telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian direvisi terakhir kali menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Kendati Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berlaku lagi saat ini, namun ragam perda bermasalah yang ada masih mengacu dan diproduksi pada saat berlakunya undang-undang dimaksud dan rujukan perda bermasalah itu tentunya masih menggunakan undang-undang tersebut Dalam Bab III menyangkut pembagian urusan pemerintahan, khususnya pasal (3) Undang-Undang dimaksud secara eksplisit menganulir urusan pemerintah pusat yang meliputi; urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Lebih lanjut dalam pasal (4) dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah pusat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah daerah sampai ke tingkat desa. Sementara menyangkut kewenangan pemerintah daerah justru tidak diuraikan secara detail.

Oleh pemerintah daerah, aturan formil ini dimaknai dengan menggunakan teori residu atau sisa. Dalam lapangan ilmu hukum,

teori residu memang sering menggema dalam memaknai suatu regulasi. Ketika tidak ditemukan wujud nyata pembatasan kewenangan pemerintah daerah, maka pemahaman yang muncul adalah bahwa diluar dari kewenangan pemerintah pusat sebagaimana dijelaskan dalam pasal (3) undang-undang Pemerintahan Daerah itu, menjadi domainnya pemerintah daerah untuk menciptakan dan menjalankan regulasi sesuai kebutuhan masing-masing daerah.

Pemaknaan inilah yang kemudian tumbuh subur di daerah. Hampir semua daerah ditanah air memberikan artikulasi yang sama menyangkut pembatasan kewenangan ini. Semangat otonomi daerahpun dijalankan secara berjamaah sepanjang tidak bersinggungan dengan urusan-urusan pemerintah pusat yang sudah dijelaskan secara detail. Lalu, lahirlah berbagai peraturan daerah yang tidak lagi menyandarkan pembentukannya pada mekanisme dan rekomendasi produk hukum di atasnya sebagai sumber kekuatan formal dan materil regulasi di daerah.

Besar kemungkinan bahwa belajar dari pengalaman masa lalu, kemudian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilakukan pembagian urusan secara lebih detail antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Berdasarkan undang-undang ini, urusan pemerintahan dibagi dalam kategori urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya ditempatkan menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren dibagi antar pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang kemudian menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah saat ini. Terlepas dari kian komprehensifnya pembagian urusan pemerintahan dalam undang-undang pemda terbaru, kini pemerintah meradang melihat fenomena legislasi di daerah.

C. Upaya Restorasi Fungsi Legislasi

Didasarkan pada realitas fungsi legislasi yang sarat masalah serta belum sepenuhnya berjalan optimal, menjadi sangat urgen untuk melakukan upaya restorasi atau pemulihan kinerja fungsi legislasi agar benar-benar berkualitas. Sejalan dengan itu, ada beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam rangka membangun reputasi fungsi legislasi yang berkualitas.

Pertama, proses pelaksanaan fungsi legislasi harus didasarkan pada landasan pokok pembentukan peraturan perundang-undangan. Beberapa hal yang menjadi landasan pokok pembentukan peraturan

perundang-undangan, yaitu:

1. Dasar peraturan perundang-undangan selalu dilandaskan atau didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Oleh sebab itu, maka acuan pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Jadi tidak dimungkinkan misalnya membuat acuan terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang masih membutuhkan langkah pengesahan seperti rancangan undang-undang;
2. Hanya peraturan perundang-undangan tertentu saja yang kemudian dapat dijadikan landasan yuridis. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan tertentu adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk;
3. Peraturan perundang-undangan yang masih berlaku hanya dapat diubah, dicabut dan dihapus oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sederajat atau yang lebih tinggi. Artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dicabut oleh suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatan atau derajatnya;
4. Segala jenis peraturan perundang-undangan, materi muatannya harus berbeda. Jadi tidak dimungkinkan adanya sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu materi muatan yang sama. Sekalipun ditemukan sejumlah kesamaan di antara sejumlah peraturan perundang-undangan, namun dapat dipastikan bahwa akan selalu terdapat sejumlah perbedaan terkait dengan objek pengaturannya;
5. Harus ada kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Maksudnya bahwa tidak diperkenankan munculnya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai antara penamaan dan objek pengaturannya. Misalnya suatu peraturan perundang-undangan memuat hal-hal yang bersifat konkret, individual dan final. Hal ini jelas tidak sesuai dengan prinsip pokok dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangan yang ada saat ini, tidak jarang misalnya ditemukan suatu kondisi di mana dalam bagian penamaan disebut dengan nama peraturan, namun isinya justru merupakan sebuah keputusan dan demikian juga sebaliknya.
6. Adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Jadi, setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang, baik kewenangan melalui

atribusi maupun delegasi; dan

7. Harus ada pemahaman yang memadai tentang asas atau doktrin hukum dan pemahaman tentang Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Misalnya doktrin *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, *Lex Posterior Derogat Legi Priori* dan doktrin *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*.¹

Kedua, proses pelaksanaan fungsi legislasi harus mempedomani asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun mengenai asas dimaksud dapat dibagi dalam dua bagian, yaitu asas formil dan asas materil. Asas formil berkaitan dengan hal-hal yang bersifat pokok mengenai mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas materil merupakan asas yang berkaitan dengan materi muatan yang harus dipedomani dalam rangka perumusan setiap peraturan perundang-undangan. Asas materil menjadi dasar dalam rangka menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan. Adapun asas yang tergolong asas formil dapat dilihat melalui ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

1. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar

¹ Janpatar Simamora, *Legal drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: LAPiK bekerjasama dengan Laboratorium FH UHN, 2015, hlm. 51-55.

dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, mengenai asas materil sebagai asas yang harus terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

1. Pengayoman, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Kemanusiaan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Kebangsaan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Kenusantaraan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Bhinneka tunggal ika, yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk,

agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Keadilan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Ketertiban dan kepastian hukum, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Keseluruhan asas dimaksud sering tidak terpenuhi dengan baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Atas dasar tidak terpenuhinya asas-asas dimaksud, baik asas materil dan asas formil pada akhirnya menjadi dasar paling kuat dalam rangka mengajukan perkara judicial review atas suatu peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajat hierarkinya. Kewenangan judicial review merupakan bentuk pengawasan oleh lembaga pemegang kekuasaan kehakiman terhadap kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif.²

Ketiga, proses pelaksanaan fungsi legislasi harus didukung dengan kompetensi sumber daya manusia yang memadai. Selama ini, pelaksanaan fungsi legislasi sering tidak dibarengi dengan kompetensi memadai para perancang peraturan perundang-undangan. Sebagai konsekuensinya, tidak sedikit peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak taat asas dan tidak taat norma. Kendati setiap anggota legislatif, khususnya di tingkat pusat dan tingkat provinsi dilengkapi dengan kehadiran staf ahli, namun hal demikian belum sepenuhnya mampu dijadikan sebagai solusi dalam rangka meningkatkan kualitas dan kuantitas produk legislasi. Semestinya kehadiran staf ahli dapat berkontribusi positif guna menutupi kelemahan pemahaman anggota legislatif terkait teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

² Ni'matul Huda dan R.Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media, 2011, hlm. 127.

Sehingga dengan demikian, pelaksanaan fungsi legislasi yang diemban dapat berjalannya dengan baik.

Keempat, proses pelaksanaan fungsi legislasi harus benar-benar menunjukkan adanya partisipasi masyarakat dalam setiap tahapannya. Partisipasi dimaksud dapat diukur dari sejauhmana isu yang berkembang di masyarakat mendapat perhatian serius dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu komponen penting guna menghasilkan produk hukum yang responsif. Proses perwujudan partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui sejumlah cara seperti pelibatan berbagai elemen, baik tokoh masyarakat, pemuka agama, kalangan akademisi dan kalangan lembaga swadaya serta pers dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat merupakan perwujudan dari adanya ide yang tidak tertulis yaitu partisipasi publik yang efektif bukanlah merupakan hasil rekayasa sederhana melalui berbagai peluang yang diciptakan, tetapi ditentukan melalui adanya seperangkat proses yang mendorong, membantu dan meningkatkan partisipasi secara penuh oleh publik dalam proses pengambilan kebijakan dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan.³

Adanya partisipasi masyarakat dalam setiap proses legislasi pada akhirnya dapat menjadi sinyal awal bahwa setiap produk hukum yang dihasilkan melalui proses legislasi akan lebih mudah diterima seluruh lapisan masyarakat. Hal demikian juga dapat dimaknai sebagai bentuk pengesahan produk hukum secara bertanggungjawab oleh legislatif. Seluruh hal-hal dimaksud sebagaimana diuraikan di atas pada akhirnya akan mampu membangun upaya restorasi terhadap reputasi fungsi legislasi parlemen sepanjang dapat dijalankan dengan baik. Parlemen harus diingatkan untuk lebih mengedepankan pelaksanaan fungsi pokoknya agar kemudian tatanan dan pengelolaan ketatanegaraan dapat berjalan lebih baik.

D. Penutup

Harus digarisbawahi bahwa fungsi legislasi merupakan salah satu langkah awal dalam rangka mewujudkan pilar-pilar hukum. Melalui proses legislasi, dapat dipandang sebagai pintu masuk menuju proses pencapaian keadilan, kepastian dan kemanfaatan, sebab melalui proses dimaksud akan tercipta suatu produk hukum yang akan berlaku secara umum. Tentunya, ketiga pilar hukum dimaksud akan

³ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 183.

dapat diimplementasikan manakala terbangun kesadaran lembaga pengemban fungsi legislasi untuk membentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan porsinya masing-masing. Segala perbuatan pemerintah dalam mengoperasikan jalannya roda pemerintahan dapat dipastikan tidak akan memperoleh pembenaran secara yuridis formal tanpa didahului dengan adanya produk hukum yang memayunginya.

Sehubungan dengan itu, seyogianya fungsi legislasi dapat dijalankan secara berkualitas. Kemerosotan reputasi fungsi legislasi hanya akan melahirkan problem hukum secara berkelanjutan di kemudian hari. Oleh sebab itu, restorasi reputasi fungsi legislasi parlemen harus dipandang sebagai suatu kebutuhan mendasar guna menjamin bahwa proses legislasi benar-benar berjalan dengan baik, taat asas, dirumuskan oleh pihak-pihak yang memiliki kompetensi untuk itu serta mengandung unsur responsif, yang dibuktikan dengan pelibatan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukannya. Sepanjang sejumlah catatan penting dimaksud dapat dipedomani dan dilaksanakan, sangat diyakini bahwa fungsi legislasi akan mampu menorehkan sejumlah prestasi, baik dalam perspektif kuantitas maupun kualitas. Pembekalan anggota parlemen dari sudut sumber daya juga merupakan bagian penting yang sangat diyakini akan mampu meningkatkan kualitas kinerja fungsi legislasinya. Oleh sebab itu, seyogianya sumber daya yang memadai, memiliki kapasitas, kompetensi dan kapabilitas merupakan bagian dari persoalan yang mesti dipertimbangkan bagi peningkatan kualitas fungsi legislasi parlemen.

DAFTAR PUSTAKA

- Janpatar Simamora, *Legal drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: LAPiK bekerjasama dengan Laboratorium FH UHN, 2015.
- Ni'matul Huda dan R.Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media, 2011.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaruh Politik Hukum terhadap Sistem Ketatanegaraan

Wilma Silalahi

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

A. Pengantar

Negara merupakan organisasi yang terbentuk dari hasil bentukan masyarakat sesuai dengan proses perjanjian sosial antar warga negara (*volonte generale*). Hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat (*living law of society*) pada dasarnya terintegrasi atas kata sepakat mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu, yaitu suatu general agreement yang mampu mengatasi perbedaan-perbedaan kepentingan di antara anggota warga.¹ Negara mempunyai kepentingan untuk mewujudkan kesejahteraan (*welfare state*) warga negaranya, juga berkepentingan untuk memastikan kemerdekaan (*freedom*), kebebasan di bawah prinsip *unity and sustainability*. Untuk mewujudkan itu semua, perlu kebijakan politik hukum (*legal political policy*) untuk menciptakan sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan amanat suatu negara, di Indonesia harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi (UUD 1945) sebagai hukum tertinggi.

Politik hukum dan sistem ketatanegaraan merupakan hal penting dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Sistem ketatanegaraan yang dicita-citakan adalah yang sesuai dengan tujuan dan cita-cita

¹ William Ebenstein, *Isme-isme Dewasa ini: Komunisme, Fasisme, Kapitalisme, Sosialisme*, Jakarta: Swadaya, Cetakan III, 1965, hlm. 21. Keadaan ini di Indonesia terjadi atau mirip pada kejadian-kejadian masa-masa orde baru atau yang sering dikenal dengan orde pembangunan yang dikepalai oleh Soeharto. Dalam Sarip, Pemikiran The King Can Do Not Wrong Dalam Politik Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 20, No. 2, Agustus 2018, hlm. 322.

masyarakat Indonesia, yaitu berdasarkan sistem kedaulatan rakyat (*volksouvereiniteit*) dan negara hukum.² Sebagai negara merdeka, cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial sebagaimana diatur dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Dalam perkembangannya, tuntutan reformasi (*demands for reform*)³ menginginkan adanya perubahan UUD 1945. Walaupun dengan adanya tuntutan reformasi, Indonesia tetap menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Sehingga, pemilik kekuasaan tertinggi adalah di tangan rakyat.⁴

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, dalam menjalankan roda pemerintahan dilaksanakan oleh wakil-wakilnya yang dipilih secara demokrasi melalui pemilihan umum. Pelaksana kedaulatan rakyat tersebut, agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan, diatur

² Konsepsi negara hukum yang dianut UUD 1945 diperoleh baik dari *rechtstaat* maupun *the rule of law*, bahkan sistem hukum lainnya yang menyatu (integratif) dan implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Konsep negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum yang menjadi hal utama dalam konsepsi *rechtstaat* sekaligus juga menerima prinsip rasa keadilan dalam *the rule of law*. Moh. Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bogor, 31 Juli 2010, hlm. 9.

³ Perlunya perubahan UUD 1945 semata-mata karena kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945. Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi penyebab tidak demokratisnya negara Indonesia selama menggunakan UUD 1945. Mahfud menyebutkan kelemahan-kelemahan tersebut antara lain: (1) UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balances* yang memadai; (2) UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dalam UU maupun dengan Peraturan Pemerintah; (3) UUD 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu atau multi tafsir sehingga dapat ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden; (4) UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari pada sistemnya. Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, hlm. 155-157. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., dan Para Pakar Hukum*, Bekasi: The Biography Institute, Cetakan Pertama, April 2007, hlm. 4-5.

⁴ Kedaulatan rakyat tertinggi di tangan rakyat, menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara Indonesia berada di tangan rakyat, yang berarti bahwa pemerintahan negara yang dibentuk adalah pemerintahan yang demokratis. Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi disebut dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam UUD. Moh. Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi Dalam...*, *Op. Cit.*, hlm. 10.

pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) yang diwujudkan melalui:⁵ pemisahan kekuasaan (*separation of power*)⁶ dan pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*).⁷ Konsep pemisahan kekuasaan didasarkan pada pemisahan kekuasaan John Locke dalam tulisannya “*Second Treaties of Civil Government*”, yang menyatakan bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya.⁸ Kemudian dimodifikasi dan dikembangkan oleh sarjana Perancis Charles Secondat Baron de Montesquieu dalam karyanya *L’Esprit des Lois* (*The Spirit of Laws*), yang membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu; kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Terhadap ketiga kekuasaan tersebut harus terpisah satu sama lain baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat kelengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsep pemisahan kekuasaan ini dikenal dengan ajaran Trias Politica.⁹

Pembagian kekuasaan oleh John Locke (1632-1704) dengan Montesquieu (1689-1785), terdapat perbedaan mendasar, yaitu John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri.¹⁰ Sementara pendapat yang berbeda dikemukakan seorang sarjana Belanda, Van Vollenhoven, menyatakan bahwa tugas dalam sebuah negara itu bukan tiga, tetapi empat cabang kekuasaan dengan memakai *Kwartas Politica* (Catur Praja), yaitu memasukkan tugas polisionil sebagai tugas memelihara ketertiban masyarakat dan

⁵ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Konpress, Cetakan 1, November 2012, hlm. 17.

⁶ *Separation of power* adalah pemisahan kekuasaan bersifat horizontal, dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Negara yang menganut sistem pemisahan kekuasaan menggunakan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana halnya Amerika Serikat.

⁷ *Distribution of power* adalah pembagian kekuasaan bersifat vertikal, dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga negara di bawah lembaga memegang kekuasaan negara. Negara yang menganut sistem pembagian kekuasaan menggunakan sistem pemerintahan parlementer.

⁸ Reza A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta: Penerbit Kanasius, 2007, hlm. 20.

⁹ Pataniari Siahaan, ...*Op. Cit.*, hlm. 29.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 28-29.

bernegara.¹¹ Sementara menurut Montesquieu bahwa, “*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty*”. Dengan demikian, pandangan Montesquieu ini memberikan pengaruh yang sangat luas dalam pemikiran kekuasaan negara. Oleh karena itu, menurut Montesquieu bahwa cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak mempunyai hubungan sama sekali.¹²

Sedangkan menurut Ivor Jennings, bahwa pemisahan kekuasaan ini ada dua pengertian, yaitu: (1) pemisahan dalam arti materil, yaitu pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi-fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian: legislatif, eksekutif, dan yudikatif; dan (2) pemisahan kekuasaan dalam arti formil, yaitu apabila pembagian kekuasaan tersebut tidak dipertahankan secara tegas. Jadi secara formal ada tiga lembaga yang menangani kekuasaan tersebut, tetapi fungsinya tidak terpisah secara ketat/tegas dan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu.¹³

Sedangkan menurut Ismail Sunny, Trias Politica merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi. Dalam negara modern, hubungan antara ketiga macam kekuasaan tersebut sering merupakan hubungan yang kompleks. Trias Politica atau biasa disebut Trichotomy sudah merupakan kebiasaan, kendati batas pembagian itu tidak selalu sempurna bahkan saling memengaruhi di antara cabang kekuasaan tersebut.¹⁴ Penguatan masing-masing cabang kekuasaan menimbulkan berbagai model sistem pemerintahan.¹⁵

Konsep Trias Politica ini, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah sesuai dengan UUD 1945 sesudah perubahan. Dalam UUD 1945 sesudah perubahan, dipertegas mengenai kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga negara, dipertegas mengenai batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara, dan ditempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara. Sistem seperti ini disebut juga dengan sistem “*checks and balances*”, yaitu pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang lembaga tertinggi dan tidak ada

¹¹ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm. 57.

¹² *Ibid.*

¹³ Pataniari Siahaan, ...*Op. Cit.*, hlm. 29-30.

¹⁴ Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 15.

¹⁵ Pataniari Siahaan, ...*Op. Cit.*, hlm. 30.

lembaga yang rendah, semuanya sama diatur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.¹⁶

Sistem *checks and balances* dilaksanakan karena struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antar cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) serta untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak yang melampaui wewenang. Akibatnya, kekuasaan Presiden semakin menguat serta tidak cukup mekanisme kendali dan penyeimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Misalnya, tidak terdapat ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui DPR (sebagai wakil rakyat). Tidak ada pembatasan mengenai luas lingkup Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), yang mengakibatkan harus ada tindakan untuk menghindari kemungkinan penyalahgunaan wewenang, contohnya, sistem penunjukan menteri dan pejabat politik lainnya seperti Panglima, Kepala Kepolisian, Pimpinan Bank Sentral, dan Jaksa Agung yang semata-mata dianggap sebagai wewenang mutlak (hak prerogatif) Presiden, termasuk tidak membatasi pemilihan kembali Presiden (sebelum diatur adanya pembatasan masa jabatan Presiden).¹⁷

Masih segar dalam ingatan kita, belum lama berselang, ketika kekuasaan berada di genggaman satu rezim yang tidak demokratis, maka sang waktu juga akan mengakhirinya. Kekuasaan orde baru yang tidak tergoyahkan selama 32 (tiga puluh) tahun dalam pemerintahan, tidak mampu menghadapi gelombang krisis dan gelombang perubahan yang terjadi secara simultan. Tuntutan-tuntutan perubahan¹⁸ yang dipelopori oleh mahasiswa dan didukung oleh rakyat, tidak mampu menahan gelombang perubahan tersebut, akhirnya Presiden Soeharto menyerah dan menyatakan berhenti dari jabatan dan digantikan oleh wakil Presiden BJ. Habibie. Sehingga, untuk memperbaharui legitimasi politik pemerintahan, dilakanakan pemilu tahun 1999 yang tercatat sebagai pemilu yang demokratis.¹⁹ Hal ini merupakan kerangka

¹⁶ Abdus Salam, Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia, Mazahib, *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. XIV, No. 2, Desember 2015, hlm. 124.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...Op. Cit.*, hlm. 6.

¹⁸ Tuntutan perubahan tersebut adalah reformasi total, yang meliputi: (1) berhentinya Presiden Soeharto; (2) pencabutan dwi fungsi ABRI; (3) penegakan hukum dan HAM; serta (4) amandemen UUD 1945.

¹⁹ Berdasarkan hasil pemilu tahun 1999, terbentuk lembaga permusyawaratan dan perwakilan, yaitu MPR, DPR, dan DPRD.

konstitusional sistem ketatanegaraan Indonesia baru,²⁰ sesuai dengan tuntutan demokrasi.²¹

Dengan demikian, yang menjadi permasalahan yang menarik adalah apakah politik hukum berpengaruh terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia? Isu ini menjadi menarik, mengingat tidak sedikit sarjana yang meragukan korelasi dan signifikansi politik hukum terhadap sistem ketatanegaraan. Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi politik hukum dan sistem ketatanegaraan, tapi hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain. Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian untuk mengetahui bagaimana pengaruh politik hukum tersebut terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Apakah sistem ketatanegaraan, karena dipengaruhi oleh politik hukum mengakibatkan sistem ketatanegaraan tidak dapat independen dan transparan. Oleh karena itu, kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma post-positivisme, bahwa sistem ketatanegaraan apabila dipengaruhi oleh politik hukum, tetap dapat menciptakan rasa keadilan dan kepastian hukum terhadap masyarakat sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum dan kekuasaan tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif²² atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal,²³ yaitu kajian yang menggunakan *legis positivis*, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat totonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat

²⁰ Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia baru tersebut, antara lain: (1) penegasan dianutnya supremasi konstitusi menggantikan supremasi MPR; (2) penegasan sistem presidensiil melalui pengaturan masa jabatan dan pemilihan secara langsung serta mekanisme pemberhentian; (3) perubahan sistem perwakilan ke dalam DPR, DPD, dan MPR; (4) penegasan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU dan pemberdayaan fungsi dan hak-haknya; (5) pengembangan kekuasaan kehakiman; serta (6) perubahan sistem otonomi daerah.

²¹ Moh. Mahfud MD., *Mahkamah Konstitusi Dalam...*, Op. Cit., hlm. 1-2.

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985, hlm. 15.

²³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 42.

dibicarakan sebagai isubyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif, dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut normatif analisis.²⁴

B. Diskusi/Analisis

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan dari masa ke masa. Perubahan yang terjadi pastinya ke arah perbaikan. Perubahan tersebut tidak dapat dipisahkan dari peran politik hukum. Untuk itu, akan diuraikan mengenai perkembangan politik hukum dan sistem ketatanegaraan yang memberikan perubahan iklim sistem ketatanegaraan Indonesia ke arah yang lebih baik.

1. Politik Hukum

Berbicara mengenai politik hukum tidak terlepas dari pembicaraan mengenai arah dan tujuan serta kebijakan dari penyelenggaraan negara. Sistem politik mencerminkan bagaimana kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dan bagaimana mekanisme pengisian jabatan dalam lembaga-lembaga negara itu dilaksanakan. Prinsip yang dianut oleh sistem politik menurut Abdus Salam adalah berdasarkan prinsip negara hukum,²⁵ prinsip konstitusional,²⁶ serta prinsip demokrasi.²⁷ Ketiga prinsip ini saling terkait dan saling mendukung satu sama lain. Kehilangan salah satu prinsip akan mengakibatkan pincangnya sistem politik hukum yang dianut.²⁸

Agar lebih mudah dalam memahami masalah politik hukum ini, perlu dijelaskan pengertian politik hukum menurut pendapat beberapa ahli. Politik hukum menurut Mochtar Kusumaadmadja, merupakan kebijakan hukum dan perundang-undangan dalam pembaharuan hukum dengan instrumen politik hukum dilakukan

²⁴ *Ibid.*, hlm. 67-68.

²⁵ Prinsip negara hukum mengandung tiga unsur utama, yaitu: (1) pemisahan kekuasaan (checks and balances); (2) prinsip due process of law, yaitu jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka; dan (3) jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

²⁶ Prinsip konstitusional mengharuskan setiap lembaga-lembaga negara pelaksana kekuasaan negara bergerak hanya dalam koridor yang diatur konstitusi dan berdasarkan amanat yang diberikan konstitusi.

²⁷ Prinsip demokrasi, partisipasi publik/rakyat berjalan dengan baik dalam segala bidang, baik pada proses pengisian jabatan-jabatan dalam struktur politik, maupun dalam proses penentuan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh berbagai struktur politik itu. Oleh karena itu, demokrasi membutuhkan transparansi (keterbukaan informasi), jaminan kebebasan dan hak-hak sipil, saling menghormati dan menghargai serta ketaatan atas aturan dan mekanisme yang disepakati bersama.

²⁸ Abdus Salam, *Op. Cit.*, hlm. 126.

melalui undang-undang.²⁹ Sementara menurut Moh. Mahfud MD, bahwa politik hukum itu adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Lebih lanjut, Mahfud membagi 3 (tiga) kelompok politik hukum, yaitu: pertama, arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan (*legal policy*) guna mencapai tujuan negara yang mencakup penggantian hukum lama dan pembentukan hukum-hukum yang baru sama sekali; kedua, latar belakang politik dan sub-sistem kemasyarakatan lainnya di balik lahirnya hukum, termasuk arah resmi tentang hukum yang akan atau tidak akan diberlakukan; dan ketiga, persoalan-persoalan di sekitar penegakan hukum terutama implementasi atas politik hukum yang telah digariskan. Pijakan yang menjadi landasan dari politik hukum adalah mewujudkan tujuan negara dan sistem hukum dari negara yang bersangkutan dalam konteks Indonesia, tujuan dan sistem hukum itu terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 khususnya Pancasila yang melahirkan kaedah-kaedah penuntun hukum.³⁰

Menurut Satjipto Rahardjo, bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Politik hukum tidak dapat dilepaskan dari cita negara kesejahteraan dalam konstitusi.³¹ Sedangkan Bintan R. Saragih menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggara negara dan pemerintah dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti kesejahteraan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.³²

Padmo Wahjono menyatakan bahwa, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, Bandung: Alumni, 2002, hlm. 3-4.

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006, hlm. 5.

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1991, hlm. 352.

³² Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, Bandung: Utomo, 2006, hlm. 17.

yang akan dibentuk.³³ Politik hukum itu merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.³⁴ Sementara Yudha Bhakti Ardiwisastra menyatakan bahwa, politik hukum mengandung 2 (dua) sisi yang tidak terpisahkan, yaitu: pertama, sebagai arah pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum; dan kedua, sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai dengan kerangka pikir legal policy untuk mencapai tujuan negara.³⁵

T.M. Radhie menyatakan bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum dan perkembangan hukum yang dibangun.³⁶ Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.³⁷ Sedangkan Soedarto berpendapat bahwa, politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁸ Politik hukum menurut Bellefroid adalah bagian dari ilmu

³³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 1. Dalam buku Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 160.

³⁴ Padmo Wahyono, Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan, *Forum Keadilan* No. 29, April 1991, hlm. 65.

³⁵ Yudha Bhakti Ardiwisastra, *Politik Hukum Lanjut*, Course Material (IV) Dalam Mata Kuliah Politik Hukum Lanjut pada Program Doktor Hukum Unpad Bandung, 2010, hlm. 1-3.

³⁶ Teuku Mohammad Radhie (Mantan Kepala BPHN), Pembaharuan dan Politik Hukum dalam rangka Pembangunan Nasional, dalam majalah *Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 3.

³⁷ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, *Majalah Hukum Nasional* Nomor 2 Tahun 2007, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM. Disampaikan pada Seminar "Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen" yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 29-31 Mei 2006 di Mercure Accor Hotel, Jakarta, hlm. 45.

³⁸ Soedarto (Mantan Ketua Perancang KUHPidana), *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam *Hukum dan Keadilan* No. 5 Tahun ke VII Januari-Februari 1979, hlm. 15-16. Juga dalam Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung: 1983, hlm. 20.

hukum yang membahas perubahan hukum yang berlaku (*ius constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) untuk memenuhi perubahan kehidupan dalam masyarakat.³⁹

Politik hukum ini merupakan bagian dari ilmu hukum yang menelaah perubahan yang harus dilakukan dalam hukum yang berlaku agar dapat memenuhi tuntutan kehidupan masyarakat. Sehingga, politik hukum tersebut membahas arah perkembangan suatu tata hukum, yang membangun *ius constituendum* dari *ius constitutum* (yang berkembang dari stelsel hukum masa lalu). Dengan demikian, politik hukum berarti, sesuatu yang berkaitan dengan negara atau kekuasaan negara. Kekuasaan negara kemudian berpusat tidak hanya pada negara, tetapi juga pada masyarakat. Akibatnya, politik hukum merupakan pengorganisasian hukum yang baik bagi masyarakat dan negara. Dan politik hukum juga mengkaji pembaruan hukum (*rechtshervorming*).⁴⁰ Dengan demikian, politik hukum merupakan suatu kebijakan atau aturan yang diambil dan disepakati bersama oleh pembuat kebijakan/penguasa untuk menentukan ke arah mana sistem pemerintahan ini akan dibawa sesuai dengan asas dan prinsip berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai norma tertinggi.

Pembuat kebijakan/penguasa untuk menciptakan tujuan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, harus dapat menciptakan transparansi dan menghindari *conflict of interest* untuk mencapai keseimbangan politik (*political equilibrium*) antar pembuat kebijakan/penguasa, yaitu antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan prinsip *checks and balances*.⁴¹ Keseimbangan politik ini diwujudkan dalam hal pembuatan regulasi dan kebijakan hukum untuk keberlakuan dalam kehidupan bernegara. Keseimbangan antar pembuat kebijakan/penguasa akan menghasilkan harmonisasi di dalam sistem pemerintahan (*harmonization of government systems*). Sehingga keseimbangan antara lembaga negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dapat berjalan sesuai dengan rel-nya yang sudah diatur dalam konstitusi.

Agar tercapai keseimbangan politik hukum, idealnya direfleksikan dalam produk hukum yang berkembang sesuai dengan dinamika sosial yang lebih luas atau keseimbangan politik dengan berdasarkan prinsip

³⁹ H. Abdul Latif dan H. Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, Edisi 1, Cetakan 3, 2014, hlm. 8.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 12.

⁴¹ *Checks and balances* merupakan keseimbangan antara pemerintahan yang menganut sistem *triaspolitica* dengan tujuan untuk menjaga keseimbangan antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

demokrasi *checks and balances*.⁴² Tuntutan terhadap keseimbangan politik ini, melahirkan reformasi. Reformasi menciptakan demokrasi yang bersendikan pada paham kedaulatan rakyat (*sovereignty of the people*), sehingga rakyat memiliki peran penting dalam negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keseimbangan politik hukum ini telah dilaksanakan oleh bangsa Indonesia melalui politik luar negeri yaitu bebas dan aktif.⁴³ Sehingga tidak dapat didominasi negara lain, yang tidak menghalangi Indonesia bebas untuk bekerjasama dengan negara lain.⁴⁴ Keseimbangan politik hukum ini juga dapat dilihat dari beberapa sejarah ketatanegaraan negara-negara dunia, antara lain: Inggris, Amerika Serikat, Hongaria, dan Rusia.⁴⁵

Di negara Inggris, perubahan politik hukum ketatanegaraan Inggris (1830) terjadi dengan dikeluarkannya *Reform Act*, dimana pemerintahan dipegang oleh aristokrat⁴⁶ dan kelas menengah. Kelas menengah menggeser aristokrat melalui *Reform Act*,⁴⁷ yang dilakukan untuk mendapatkan kekuasaan serta ikut aktif dalam mengelola negara dan melindungi hak-hak konstitusional. Kemudian, selang dua tahun terjadi di Amerika Serikat (1832), perubahan ketatanegaraan dibuktikan masuknya orang-orang luar kota ke arena perpolitikan, seperti: Virginia dan New England. Perjuangan orang-orang pinggiran dengan memperlakukan pemerintah sebagai barang yang harus dijaga.⁴⁸ Perubahan diawali dengan sengketa besar di bidang keseimbangan politik hukum termasuk di dalamnya hukum tata

⁴² *Checks and balances* merupakan keseimbangan antara pemerintahan yang menganut sistem triaspolitica dengan tujuan untuk menjaga keseimbangan antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

⁴³ Bebas dan aktif artinya, bebas sekaligus aktif bekerjasama dengan negara manapun, bukan merupakan bagian dari blok negara manapun

⁴⁴ Media Indonesia, Politik Keseimbangan, Senin, 06 April 2020, https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/755-politik-keseimbangan, di upload Senin, 6 April 2020, pukul 10.41 WIB.

⁴⁵ Sarip, *Op. Cit.*, hlm. 318-319.

⁴⁶ Aristokrat merupakan orang-orang yang memiliki kemampuan dalam bidangnya masing-masing. Indonesia pernah mempraktekkannya pada zaman Soekarno. Sedangkan yang dimaksudkan kelas menengah adalah mereka yang memiliki kemampuan pereknomian di Inggris atau di Perancis, yang dikenal dengan sebutan Bourjois.

⁴⁷ *Reform Act* merupakan salah satu produk hasil dari revolusi industri yang menyebabkan timbulnya keinginan untuk memperoleh posisi tertentu dalam suatu negara. Sarip, ...*Op. Cit.*

⁴⁸ Mahkamah yang sejak tahun 1937 memfokuskan pada kebebasan konstitusional hak sipil, berekspresi dan kebebasan beragama, perlakuan setara terhadap hak minoritas dan kelompok-kelompok tidak beruntung lainnya. Sarip, ...*Op. Cit.*, hlm. 319.

negara Amerika Serikat.⁴⁹

Keterlibatan kelas menengah di Inggris dan orang pinggiran di Amerika Serikat dalam pemerintahan dan politik, mengakibatkan perubahan ketatanegaraan bersendikan pada paham kebebasan dan demokratisasi. Paham kebebasan dan demokrasi sendiri tahun 1830-an dihadapkan pada dua kubu yakni sistem totaliter agresif (fasisme) serta komunisme. Keinsafan kelas menengah Inggris dan orang pinggiran Amerika Serikat untuk mewujudkan negara kesejahteraan, dengan slogan “bukan didapat dari yang tidak ada dan tiap potong kesejahteraan harus dibayar”.⁵⁰ Slogan tersebut membuat para penguasa Inggris dan Amerika Serikat melakukan perubahan ketatanegaraan melalui keseimbangan politik hukum antara kelas menengah Inggris dengan para aristokrat, orang pinggiran Amerika Serikat dengan pemerintah Amerika Serikat. Bagi aristokrat Inggris dan pemerintah Amerika Serikat melakukannya dalam rangka menjaga eksistensi negara, kelas menengah Inggris, dan orang pinggiran Amerika Serikat untuk memperjuangkan kebebasan dan demokrasi.⁵¹

Keseimbangan politik hukum merupakan awal kebangkitan kelas menengah Inggris dan orang pinggiran Amerika Serikat, yang diakui eksistensinya secara konstitusional negara.⁵² Penerimaan keseimbangan politik hukum bagi aristokrat Inggris dan pemerintah Amerika Serikat tidak mengharapakan terjadinya pemberontakan membahayakan negara. Kemenangan kelas menengah Inggris dan masuknya orang pinggiran Amerika Serikat dilakukan melalui amandemen konstitusi untuk mendapatkan kebebasan dan demokrasi.⁵³ Perubahan ketatanegaraan Inggris dan Amerika Serikat

⁴⁹ Sarip, ...*Op. Cit.*, hlm. 320.

⁵⁰ Secara teoritik dilihat dari lahirnya HAM Internasional pertama tercantum dalam Petition of Right dan Bill of Right di Inggris adalah akibat kemenangan rakyat atas raja, sehingga raja tidak lagi dapat berbuat sewenang-wenang. Dilanjutkan lahirnya Declaration of Independence di Amerika Serikat disebabkan oleh pertentangan antara rakyat Amerika yang merasa ditindas oleh Pemerintah Inggris yang menjajah. *Declaration des droit de l'homme et du citoyen* di Perancis juga merupakan hasil perjuangan rakyat yang menentang kekuasaan raja yang absolut. Demikian pula, *Universal Declaration of Human Rights* Tahun 1948.

⁵¹ Sarip, ...*Op. Cit.*

⁵² Hal inilah yang sebetulnya ditentang keras oleh Komunis, dengan alasan hal yang demikian justru akan menciptakan konflik dalam negara. Sarip, ...*Op. Cit.*

⁵³ Jalur legal atau jalur hukum merupakan sarana yang digunakan untuk mengantisipasi paham-paham yang tidak diharapkan berkembang di Inggris dan Amerika Serikat, adapun paham tersebut seperti pacis dan komunis yang merupakan saingan terberat kedua negara tersebut. Sarip, ...*Op. Cit.*

sebagai kemenangan politik hukum, tanpa kekerasan, menundukkan penguasa tidak harus dengan kekerasan,⁵⁴ melainkan masuk pada sistem ketatanegaraan melalui jalur konstitusional. Di Hongaria dan Polandia (1956), penerobosan politik negara oleh hukum tata negara memengaruhi ketatanegaraan komunis, peperangan antara kaum proletar melawan penerima gaji (Pegawai Negeri). Kaum proletar beranggapan yang dilakukan penerima gaji hanya bergaul dengan kaum kelas menengah, tidak memerhatikan kelas proletar. Di Rusia rencana lima tahunan digambarkan sebagai alat memperkuat kekuasaan negara bukan untuk kesejahteraan rakyat. Akibatnya pada tahun 1930 terjadi konflik antara pemimpin dan kaum revolusi.

Dengan demikian, politik hukum bertujuan untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa dengan berpijak pada kerangka dasar: (1) politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila; (2) politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara; (3) politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara; (4) politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk: a) melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa; b) mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan; c) mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum); d) menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan; dan (5) membangun sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.⁵⁵

⁵⁴ Di Amerika Serikat telah terjadi revolusi damai di bidang sosial, yang dimulai pada permulaan abad 19 dengan Square Deal Theodore Roosevelt, dilanjutkan dengan New Freedom Wilson, yang mencapai puncaknya dengan New Deal Franklin Delano Roosvelet. Di Inggris, People's Budget Llyond George dari tahun 1909 memberikan kelas menengah untuk masuk atau ikut serta dalam pemerintahan, namun dalam pandangan Marx New Deal bukanlah pemberontakan orang kecil pada 'Usaha Besar' melainkan merupakan aksi persengkokolan untuk menekan pemberontakan yang lebih besar. Marx melihat Program Pasal IV konstitusi Amerika Serikat yang merupakan program tidak langsung untuk mengimbangi usaha kaum komunis dengan jalan membantu negara-negara yang terbelakang sehingga tidak mengindahkan komunis. Sarip, ...*Op. Cit.*, hlm. 320-321.

⁵⁵ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Menuju...*, *Op. Cit.*, hlm. 61-62.

2. Sistem Ketatanegaraan dan Perkembangannya

Sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia dimulai pada saat diproklamirkan kemerdekaan bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Sebagai bangsa yang baru merdeka, masih tetap harus berusaha mempertahankan kemerdekaannya dari bangsa penjajah yang belum menyerahkan dan mengakui sepenuhnya kemerdekaan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, persatuan dan kesatuan untuk tetap mempertahankan kedaulatan bangsa Indonesia tersebut sangat perlu.

Sebagai negara yang berdaulat, sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dari sistem presidensiil yang tidak murni ke sistem parlementer, kemudian kembali lagi ke sistem presidensiil hingga saat ini. Semua itu dipengaruhi oleh politik hukum yang mengarahkan tujuan kehidupan kenegaraan Indonesia, yaitu sesuai yang diatur dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 tidak menganut suatu sistem dari negara manapun, tetapi merupakan suatu sistem yang khas menurut kepribadian bangsa Indonesia, yaitu, Presiden disamping berkedudukan sebagai “Kepala Negara” juga berkedudukan sebagai “Kepala Pemerintahan”.⁵⁶

Mengapa Indonesia tetap mempertahankan untuk menggunakan sistem presidensiil. Oleh karena itu, harus diketahui terlebih dahulu ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensiil yaitu:⁵⁷ pertama, penyelenggaraan negara berada di tangan presiden. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau suatu dewan majelis. Kedua, kabinet (dewan menteri) dibentuk oleh presiden. Kabinet bertanggung jawab kepada presiden dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau legislatif. Ketiga, Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Hal itu dikarenakan presiden tidak dipilih oleh parlemen. Keempat, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen seperti dalam sistem parlementer. Kelima, parlemen memiliki kekuasaan legislatif dan sebagai lembaga perwakilan. Anggota parlemen dipilih oleh rakyat. Keenam, Presiden tidak berada di bawah pengawasan langsung parlemen.

⁵⁶ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2001, hlm. 41.

⁵⁷ Enfantia Pamungkas, *Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, https://www.academia.edu/11595525/Sistem_Ketatanegaraan_Republik_Indonesia, di upload Minggu, 29 Maret 2020, pukul 00.18.

Sedangkan kelebihan sistem pemerintahan presidensiil, yaitu:⁵⁸ (a) badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen; (b) masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu, misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Indonesia lima tahun; (c) penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya; (d) legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri. Sementara kekurangan sistem pemerintahan presidensiil, yaitu: (a) kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak; (b) sistem pertanggungjawaban kurang jelas; (c) pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.

Dengan melihat ciri-ciri, kelebihan, serta kekurangan sistem presidensiil, negara Indonesia tetap memandang bahwa yang sesuai dengan kondisi dan keadaan negara Indonesia dengan berdasarkan atas Pancasila dan UUD 1945 adalah sistem presidensiil, tetapi dengan prinsip checks and balances, sehingga keseimbangan antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif tetap terjaga.

Pada saat Indonesia merdeka, dalam kepemimpinan Soekarno sebagai Presiden dan Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden, Indonesia menjalankan pemerintahan dengan sistem presidensiil. Pada masa ini Indonesia mengalami pertumbuhan sistem ketatanegaraan. Perubahan sistem ketatanegaraan dari sistem presidensiil ke sistem parlementer, dipengaruhi oleh: pertama, Maklumat Wakil Presiden Nomor X bertanggal 16 Oktober 1945.⁵⁹ Dengan lahirnya Maklumat Wakil Presiden Nomor X ini mengakibatkan berkurangnya kekuasaan presiden yang semula berdasar Pasal IV Aturan Peralihan amat luas, dengan keluarnya Maklumat ini menjadi berkurang. Kedua, Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Maksud diterbitkannya Maklumat Pemerintah ini adalah suatu tindakan yang akan

⁵⁸ *Ibid.*, pukul 00.24.

⁵⁹ Dalam bagian diktumnya Maklumat Nomor X berbunyi: "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan menetapkan garis-garis besar haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat".

mengadakan pembaruan terhadap susunan kabinet yang ada,⁶⁰ yaitu kabinet yang saat itu dipimpin oleh presiden (Kabinet I) menjadi kabinet susunan baru. Pada kabinet susunan baru⁶¹ inilah terjadi perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, dari yang semula sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah ini berarti bahwa sejak saat itu terjadi perubahan dalam praktek ketatanegaraan tanpa mengubah baik secara langsung maupun dengan amandemen terhadap ketentuan-ketentuan dalam UUD.⁶²

Periode sistem parlementer ini, berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat atau Undang-Undang Dasar Serikat. Rezim ini berlaku hingga keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang keluarnya dengan tujuan untuk mengatasi keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa, dan bangsa, serta yang merintang pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Sehingga dengan Dekrit Presiden ini bangsa Indonesia kembali kepada UUD 1945. Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dengan kembalinya UUD 1945 sebagai dasar negara, Indonesia kembali menganut sistem presidensiil.

Pada rezim setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini, bentuk pemerintahan adalah demokrasi terpimpin dan menganut sistem presidensiil dengan landasan UUD 1945. Rezim ini berakhir dengan terjadinya peristiwa G-30S/PKI yang melahirkan dikeluarkannya Surat Perintah Presiden kepada Letjend. Soeharto, Menteri Panglima Angkatan Darat pada tanggal 11 Maret 1966 yang dikenal dengan nama Surat Perintah 11 Maret (Supersemar). Tahun 1967, setelah “tragedi nasional” G-30S/PKI, MPRS mencabut mandat Soekarno sebagai Presiden. Pencabutan mandat tersebut dengan berdasarkan TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967.

Seiring waktu, pada tahun 1966-1969/1970 merupakan permulaan pemerintahan Soeharto yang ditetapkan dengan TAP MPRS Nomor XIII/MPRS/1967. Periode ini dapat dikatakan sebagai periode peralihan pemerintahan dari Soekarno sebagai rezim orde lama kepada Soeharto sebagai rezim orde baru. Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pada rezim orde baru ini dilaksanakan melalui legal rasional disamping pengendalian ketertiban dan keamanan, yakni

⁶⁰ Dalam Maklumat Pemerintah ini dikemukakan antara lain: “Yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet baru itu ialah tanggung jawab di dalam tangan Menteri”.

⁶¹ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 11.

⁶² Joeniarto, ...*Op. Cit.*, hlm. 49-53.

dengan memperkuat posisi segala tindakan penguasa baru pada legitimasi konstitusional.⁶³

Rezim orde baru dan rezim sesudah orde baru, sistem politik hukum ketatanegaraan mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan fungsi dan tujuan perkembangan fungsi-fungsi lembaga negara. Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam konstitusi harus dapat mengendalikan dan mengimbangi pemisahan kekuasaan (*checks and balances*) lembaga negara yang hendak bersifat sewenang-wenang. Sistem ketatanegaraan harus dapat memberikan perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*).

Perubahan terhadap konstitusi yang disebut dengan amandemen UUD 1945 memberikan warna baru dalam sistem ketatanegaraan. Dalam amandemen suatu undang-undang, umumnya faktor-faktor yang memengaruhi perubahan suatu konstitusi antara lain:⁶⁴ pertama, faktor ekonomi, terkait dengan jantung kehidupan suatu negara. Kedua, kondisi politik dalam-luar negeri. Pergaulan bangsa-bangsa sering mengakibatkan keterikatan dan/atau ketergantungan suatu negara terhadap negara lain. Ketiga, kepentingan politik kelompok mayoritas. Ada kalanya bahwa konstitusi berisi ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan keinginan politik mayoritas (faktor ketiga). Apabila dalam perkembangan selanjutnya kelompok politik mayoritas di parlemen berubah, maka mereka yang menjadi kelompok mayoritas akan memasukkan beberapa ketentuan untuk mengakomodasikan kepentingan politik mereka.

Amandemen UUD 1945 sudah dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Beberapa alasan “ketidakberhasilan” UUD 1945 sehingga perlu diamandemen, antara lain:⁶⁵ pertama, struktur UUD 1945 memberi kekuasaan yang besar terhadap pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*), yaitu *executive heavy*, yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang. Kedua, struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem yang biasa disebut *check and balances* (kekuasaan untuk saling mengawasi dan mengendalikan) antara cabang-cabang pemerintahan,

⁶³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...*, *Op. Cit.*, hlm.198.

⁶⁴ Enfanta Pamungkas, ...*Op. Cit.*, di upload Sabtu, 28 Maret 2020, pukul 14.17.

⁶⁵ *Ibid.*

dimana UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat.

Ketiga, UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” dan “fleksibel” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum di amandemen). Keempat, UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif, sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-Undang. Kelima, tidak ada kelaziman bahwa UUD memiliki penjelasan resmi. Dalam praktik ketatanegaraan baik secara hukum maupun kenyataan, Penjelasan UUD 1945 diperlukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti UUD 1945 (batang tubuh). Keenam, rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah.

Sedangkan fraksi-fraksi di MPR, pada saat proses Amandemen UUD 1945, menyepakati beberapa keputusan yang dikenal dengan “lima kesepakatan”, yaitu:⁶⁶ pertama, tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 karena merupakan pernyataan kemerdekaan Indonesia, dasar negara, dan tujuan berdirinya negara. Kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ketiga, tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil yang bertujuan mempertegas dan memperkokoh sistem pemerintahan Indonesia. Keempat, Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal, misalnya Pasal 24 UUD 1945 tentang kekuasaan kehakiman. Kelima, perubahan dilakukan dengan cara adendum, artinya semangat naskah asli UUD 1945 dan amandemen pertama, kedua, ketiga, serta keempat adalah satu kesatuan dan tidak boleh dipisahkan.

Apabila tidak dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, menurut Moh. Mahfud MD, ada beberapa kelemahan, antara lain: pertama, UUD 1945 sebelum perubahan melahirkan sistem politik yang executive heavy, menghimpun kekuasaan terlalu besar pada lembaga eksekutif terutama lembaga kepresidenan dan tidak memuat mekanisme *checks and balances*. Kedua, UUD 1945 sebelum perubahan memuat pasal-

⁶⁶ *Ibid.*

pasal yang multi-interpretabel. Ketiga, UUD 1945 sebelum perubahan terlalu banyak memberi atribusi kewenangan kepada lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal penting dengan UU, padahal dengan sistem executive heavy pembuatan UU didominasi oleh Presiden sehingga UU menjadi sarana bagi Presiden untuk mengakumulasi kekuasaan. Keempat, UUD 1945 sebelum perubahan terlalu percaya kepada semangat dan itikad baik orang yang berkuasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggara negara daripada mengatur pembatasan kekuasaan secara tegas.⁶⁷

Perubahan yang mendasar dalam amandemen UUD 1945 yaitu perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Hal ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR yang sebelum amandemen UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara, tetapi dilakukan menurut Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara tetapi sudah menjadi sederajat dengan lembaga-lembaga lainnya dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945. Sehingga tidak dikenal lagi lembaga tertinggi negara.⁶⁸ Selain itu, perubahan lain dari UUD 1945, telah melahirkan suatu lembaga negara dalam bidang kekuasaan kehakiman yang berfungsi sebagai pengawal dan penafsir konsitusi, yaitu lahirnya Mahkamah Konstitusi.⁶⁹

Mahkamah Konstitusi yang lahir sebagai produk amandemen UUD 1945, merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan

⁶⁷ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 116-117.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Perspektif Perubahan UUD 1945, *Majalah Hukum Nasional* Nomor 2 Tahun 2007, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM. Disampaikan pada Seminar “Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 29-31 Mei 2006 di Mercure Accor Hotel, Jakarta, hlm. 16-17.

⁶⁹ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, berbunyi, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁷⁰ Kelahiran Mahkamah Konstitusi lebih merupakan hasil refleksi pengalaman penyelenggaraan ketatanegaraan masa lalu yang banyak menafsirkan UUD 1945 secara sepihak oleh dan untuk kepentingan penguasa. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk melindungi hak konstitusional warga negara. Hak konstitusional adalah hak-hak warga negara atau hak asasi yang telah diatur dalam UUD 1945. Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga dimaksudkan untuk memberikan pertimbangan atau landasan hukum terhadap soal-soal politik yang sebelumnya hanya dapat diselesaikan melalui mekanisme politik, sehingga melalui peranan itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan cermin terselenggaranya negara hukum yang demokratis.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi ditentukan secara limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, yaitu: (i) menguji undang-undang terhadap UUD 1945; (ii) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; (iii) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; (iv) memutus pembubaran partai politik; dan (v) wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden karena diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Selanjutnya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi dan penyuapan yang diatur dalam undang-undang. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden, sedangkan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUD 1945.

⁷⁰ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226 (selanjutnya disebut UU MK).

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji UU terhadap UUD sudah termasuk juga menguji berbagai kovenan atau perjanjian internasional yang diratifikasi dengan UU. Artinya, jika ada bagian isi dari kovenan dan perjanjian yang diratifikasi bertentangan dengan UUD, maka Mahkamah Konstitusi dapat membatalkannya melalui *judicial review*. Hal ini menurut Moh. Mahfud MD perlu ditegaskan karena masih ada yang berpendapat bahwa isi kovenan internasional tidak bisa dikurangi meski mungkin tidak sesuai dengan politik hukum konstitusi nasional. Dimana setiap UU, termasuk UU yang meratifikasi kovenan atau perjanjian internasional, bisa diuji materinya terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan di dalam prakteknya, ratifikasi terhadap kovenan internasional dapat disertai dengan reservasi atau deklarasi untuk tidak memberlakukan bagian tertentu secara mutlak dari isi kovenan internasional bersangkutan.⁷¹

Perubahan UUD 1945 salah satunya membawa konsekuensi logis diharuskannya penguatan kelembagaan dalam rangka pelaksanaan kewenangan konstitusional. Porsi masing-masing kewenangan lembaga telah diatur agar lembaga-lembaga tersebut dapat melaksanakan kewenangannya sesuai dengan perintah UUD 1945. Fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah diejawantahkan dalam pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945. Fungsi lembaga tertinggi yang telah dihapus, maka fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif diberikan kepada lembaga-lembaga yang setara kedudukannya. Kesetaraan kedudukan antara lembaga-lembaga tinggi negara yang diatur dalam UUD 1945 ini dimaksudkan agar masing-masing lembaga negara mampu menjalankan kewenangannya tanpa adanya intervensi dari lembaga negara lain, juga apabila timbul permasalahan, misalnya adanya sengketa kewenangan antar lembaga-lembaga negara. Dalam perubahan UUD 1945 telah diatur apabila muncul permasalahan di antara lembaga-lembaga tinggi tersebut, kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antara lembaga negara yaitu kepada Mahkamah Konstitusi.⁷²

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya, perlu dijamin penegakannya. Untuk

⁷¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. Rajawali Pers, cetakan ke-2, 2011, hlm. 41.

⁷² Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 mengatur: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk... memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar ...”

menjamin tegaknya konstitusi sebagai hukum tertinggi itu diperlukan Mahkamah Konstitusi sebagai *“the guardian of the constitution.”* Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk mengawal dan menjaga agar konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) benar-benar dijalankan atau ditegakkan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum modern, di mana hukumlah yang menjadi faktor penentu bagi keseluruhan dinamika kehidupan sosial, ekonomi, dan politik di suatu negara.

C. Kesimpulan

Politik hukum dan sistem ketatanegaraan Indonesia saling mempengaruhi dalam kehidupan berdemokrasi. Dengan demikian, politik hukum dan sistem ketatanegaraan mengarahkan pembentukan, pelaksanaan, dan penegakan hukum yang lebih baik. Politik hukum yang baik akan menciptakan harmonisasi hukum yang baik pula, sehingga norma-norma dan regulasinya tidak saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal, serta independensi dan transparan sistem ketatanegaraan dapat tercapai untuk menciptakan rasa keadilan dan kepastian hukum terhadap masyarakat sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum dan kekuasaan tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan. Dalam kehidupan ketatanegaraan, perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang terjadi signifikan pada saat perubahan UUD 1945. Pada saat itu, sistem ketatanegaraan menjamin kedaulatan di tangan rakyat (demokrasi) yang konstitusional.

Pasca amandemen UUD 1945, fungsi dan kewenangan masing-masing pemegang kekuasaan (legislatif, ekektif, dan yudikatif) lebih jelas. Fungsi legislasi, heavy-nya telah bergeser ke DPR. Untuk itu, DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya, harus tetap mengutamakan dan berangkat dari aspirasi dan kepentingan rakyat serta dapat mewujudkan Indonesia sebagai negara yang berkesejahteraan (*wevaarsstaat, welfare state*). Dengan demikian, amandemen UUD 1945 telah mengubah secara paradigmatis sistem ketatanegaraan Indonesia dari sistem yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional. Artinya sistem ketatanegaraan RI pasca amandemen UUD 1945 menempatkan lembaga negara dalam kedudukan yang sama tinggi, namun bekerjasama secara sinergitas tanpa mengintervensi satu sama lain untuk menciptakan sistem ketatanegaraan Indonesia pasti lebih baik karena sesuai dengan kebutuhan rakyat dan bangsa Indonesia.

Selain itu, politik hukum mendasari perubahan terhadap sistem

ketatanegaraan, salah satunya: terhadap Pasal 24 UUD 1945, yaitu dibentuknya lembaga negara yang sama-sama menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung, ialah Mahkamah Konstitusi, di samping juga menegaskan kedudukan badan peradilan sebagai peradilan negara yang merdeka dalam rangka menegakan hukum dan keadilan. Dengan demikian, tujuan yang hendak dicapai dengan politik hukum tersebut adalah tegaknya hukum dan keadilan dan terjaminnya hak-hak konstitusional warga negara sebagai ciri negara hukum yang berkedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdus Salam, Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia, Mazahib, *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. XIV, No. 2, Desember 2015.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, Bandung: Utomo, 2006.
- Enfanta Pamungkas, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, https://www.academia.edu/11595525/Sistem_Ketatanegaraan_Republik_Indonesia.
- H. Abdul Latif dan H. Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, Edisi 1, Cetakan 3, 2014.
- Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- ___, Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Perspektif Perubahan UUD 1945, *Majalah Hukum Nasional* Nomor 2 Tahun 2007, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM. Disampaikan pada Seminar “Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 29-31 Mei 2006 di Mercure Accor Hotel, Jakarta.

- ___, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., dan Para Pakar Hukum*, Bekasi: The Biography Institute, Cetakan Pertama, April 2007.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2001.
- Media Indonesia, Politik Keseimbangan, Senin, 06 April 2020, https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/755-politik-keseimbangan.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, Bandung: Alumni, 2002.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- ___, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- ___, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.
- ___, Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional, Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2007, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM. Disampaikan pada Seminar “Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 29-31 Mei 2006 di Mercure Accor Hotel, Jakarta.
- ___, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- ___, Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Bogor, 31 Juli 2010.
- ___, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. Rajawali Pers, cetakan ke-2, 2011.

- M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- ___, Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan, *Forum Keadilan* No. 29, April 1991.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Konpress, Cetakan 1, November 2012.
- Reza A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta: Penerbit Kanasius, 2007.
- Sarip, Pemikiran The King Can Do Not Wrong Dalam Politik Hukum Ketatanegaraan Indonesia, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 20, No. 2, Agustus 2018.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1991.
- Soedarto (Mantan Ketua Perancang KUHPidana), Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum, dalam *Hukum dan Keadilan* No. 5 Tahun ke VII Januari-Februari 1979.
- ___, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung: 1983.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985.
- Teuku Mohammad Radhie (Mantan Kepala BPHN), Pembaharuan dan Politik Hukum dalam rangka Pembangunan Nasional, dalam majalah Prisma Nomor 6 Tahun II Desember 1973.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun

2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226.

Universal Declaration of Human Rights Tahun 1948.

William Ebenstein, *Isme-isme Dewasa ini: Komunisme, Fasisme, Kapitalisme, Sosialisme*, Jakarta: Swadaya, Cetakan III, 1965.

Yudha Bhakti Ardiwisastra, Politik Hukum Lanjut, Course Material (IV) Dalam Mata Kuliah Politik Hukum Lanjut pada Program Doktor Hukum Unpad Bandung, 2010.

Kedudukan Bawaslu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Fritz Edward Siregar
Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia

Menurut Prof. M. Solly Lubis, pada waktu reformasi hal yang dianggap urgen adalah penyempurnaan sistem pemerintahan presidensial.¹ Hal tersebut dilakukan dengan memperbaiki posisi dan kewenangan lembaga-lembaga negara, hubungan pemerintah pusat dan daerah, sistem pemilihan umum, perlindungan HAM dan sebagainya.²

Pemilihan umum dianggap menjadi patokan pelaksanaan demokrasi bagi negara yang menganut demokrasi sebagai bentuk pemerintahan.³ Sebagai negara demokrasi, Indonesia pun melaksanakan pemilihan umum. Pemilihan umum pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955, untuk memilih anggota DPR dan Konstituante.⁴ Pemilu pertama ini sering dielu-elukan sebagai pemilu yang paling demokratis. Sebab, pada saat itu pemerintah tidak membatasi keberadaan partai-partai dan administrasi teknis pun dilaksanakan secara jujur.⁵ Namun, hal ini tidak terjadi pada pemilu selanjutnya. Karena, pada zaman

¹ M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Cetakan ketujuh, Mandar Maju, Bandung, 2014, h. 140.

² *Ibid.*

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, h. 461.

⁴ *Ibid.*, 473.

⁵ *Ibid.*, 474.

Demokrasi Terpimpin (1959–1965) tidak diadakan pemilu.⁶ Sementara pada zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998), masyarakat tidak diberi kebebasan (civil liberties) untuk memilih partai atau wakil rakyat.⁷

Oleh karena itu, sistem pemilu menjadi salah satu hal yang dibenahi saat amandemen UUD 1945. Apabila UUD 1945 asli dibandingkan dengan amandemen, maka dapat dilihat bahwa ada bab baru mengenai Pemilihan Umum pada UUD 1945 Amandemen. Salah satunya ialah pembentukan komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana tercantum pada pasal 22E ayat (2) UUD 1945 Amandemen – dalam hal ini KPU. Hal ini dapat dikatakan sebuah milestone, sebab penyelenggara pemilu sebelumnya ialah Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPU) yang merupakan bagian dari Departemen Dalam Negeri.⁸ Karena LPU merupakan bagian dari pemerintah, kerap kali LPU tidak mandiri dalam melakukan tugas dan fungsinya.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) baru lahir pada 2007. Sebelum lahir sebuah badan yang membidangi pengawas pemilu, sebelumnya pengawas pemilu sudah ada sejak Pemilu 1982. Namun, dahulu pengawas pemilu berada dalam lembaga yang sama dengan KPU. Pengaturan mengenai pengawas pemilu mulai muncul pada UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Aturan tersebut menyatakan bahwa pengawas pemilu ialah lembaga ad hoc dan terlepas dari struktur KPU, yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.⁹ Seiring berjalannya waktu, pengawas pemilu diperkuat dengan dibentuk Badan Pengawas Pemilu berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Lalu, penguatan lembaga pengawas pemilu terus berjalan hingga pada 2011 dibentuk Badan Pengawas Pemilu Provinsi berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan pada 2017 dibentuk Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota berdasar pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu).

Kewenangan, tugas, dan kewajiban Bawaslu tertulis pada UU Pemilu. Secara singkat, kewenangan Bawaslu ialah melakukan pencegahan, pengawasan, penindakan, dan penyelesaian sengketa.

⁶ *Ibid.*, h. 474.

⁷ *Ibid.*, h. 479.

⁸ Sejarah Pengawasan Pemilu, Bawaslu.go.id, 1 April 2020, <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>.

⁹ *Ibid.*

Serta, tugas dan kewajiban bawaslu adalah mengidentifikasi dan memetakan potensi pelanggaran Pilkada dan Pemilu dan melaksanakan pengawasan melekat tahapan Pilkada dan Pemilu.

Lalu dimana letak Bawaslu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Setelah amandemen UUD 1945, kedudukan lembaga-lembaga negara sejajar. Berbeda saat sebelum reformasi, MPR yang melakukan kedaulatan rakyat. Pada saat itu, dikenal istilah Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara yang lahir melalui TAP MPR No. III/MPR/1978.¹⁰

Seiring berjalannya zaman, mulai banyak bermunculan lembaga negara baru yang biasa disebut lembaga negara independen atau auxiliaries bodies. Menurut Denny Indrayana, munculnya lembaga negara independen ini disebabkan oleh kinerja yang tidak memuaskan oleh lembaga-lembaga negara yang sudah terbentuk sebelumnya.¹¹ Susan D. Baer juga mengatakan, bahwa munculnya lembaga negara baru ini karena adanya ketidakpercayaan publik (public distrust) kepada lembaga-lembaga negara lama yang ramai dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹² Sedangkan Jimly Asshidiqie berpendapat, bahwa kemunculan lembaga negara baru disebabkan oleh adanya "... tuntutan perkembangan pengelolaan kekuasaan negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan menyelesaikan kompleksitas tersebut."¹³

Lalu, apa pengertian lembaga negara independen? Hal ini belum dapat dijelaskan secara definitif, karena sesungguhnya belum ada penjelasan mengenai lembaga negara secara umum.¹⁴ Namun, lembaga negara independen memiliki banyak istilah lain. Jimly Asshidiqie menyebut lembaga negara independen dengan istilah independent supervisory bodies.¹⁵

Bagaimana suatu lembaga dapat dikatakan sebagai lembaga negara independen? Berikut ciri-ciri lembaga negara independen menurut Zainal Arifin Mochtar yang telah diringkas oleh penulis. Pertama, lembaga negara yang tidak ditempatkan dari cabang kekuasaan yang ada, walaupun tugas dan fungsinya dahulu dikerjakan oleh pemerintah. Kedua, proses pemilihannya melalui seleksi bukan political

¹⁰ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, h. 28.

¹¹ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, Intrans Publishing, Malang, h. 50-51.

¹² *Ibid.*

¹³ Supra note 11.

¹⁴ Supra note 10, h. 57.

¹⁵ Supra note 11, h. 48.

appointee. Ketiga, proses pemilihan dan pemberhentian dilakukan dengan mekanisme yang sudah diatur. Keempat, pelaporan kinerjanya diberikan langsung kepada masyarakat atau melalui parlemen. Kelima, kepemimpinan bersifat kolektif dan kolegial. Keenam, bukan lembaga negara utama. Namun keberadaannya tetap penting, karena tuntutan kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks. Ketujuh, memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan sendiri (self regulated) yang dapat berlaku untuk umum. Kedelapan, memiliki dasar legitimasi dari UUD 1945 dan/ atau undang-undang.¹⁶

Menurut website Kementerian Sekretaris Negara, lembaga negara baru disebut dengan istilah lembaga non-struktural (LNS).¹⁷ LNS dibentuk melalui peraturan perundang-undangan, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Tugas dan fungsi LNS bermacam-macam, ada yang mengawasi tugas pemerintah, ada yang membantu tugas pemerintah, dan ada pula yang bersifat independen.

Hingga saat ini masih beragam, karena belum ada standardisasi pembentukannya.¹⁸ Kemudian, LNS diklasifikasikan berdasarkan beberapa indikator, yaitu sebagai berikut. Pertama, peraturan perundang-undangan yang mengamanatkannya. Kedua, urusan pemerintahan yang berkaitan. Ketiga, pendanaan. Terakhir, perwakilan di daerah.¹⁹

Dari penjelasan lembaga negara independen dan lembaga non-struktural di atas, apakah Bawaslu termasuk di dalamnya? Benar, Bawaslu termasuk dalam kategori ini. Apabila melihat ciri-ciri yang disebutkan Zainal Arifin Mochtar, Bawaslu memenuhi kedelapan ciri-ciri sebagai lembaga negara independen. Hal tersebut dapat dilihat dari pengaturan mengenai Bawaslu dalam UU Pemilu. Kemudian, Bawaslu juga termasuk dalam LNS. Mengutip dari website Sekretariat Negara, Bawaslu masuk dalam kategori LNS yang dibentuk berdasarkan undang-undang.²⁰ Jadi, kedudukan Bawaslu dalam sistem ketata-

¹⁶ Supra note 10, h. 64

¹⁷ Pengantar Klasifikasi dan Peraturan Perundang-undangan Lembaga Non Struktural. Diakses pada 4 April 2020, https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi_dan_puu_lns.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Klasifikasi Lembaga Non Struktural, Setneg.go.id, 2 Juli 2018, diakses pada 4 April 2020, https://www.setneg.go.id/view/index/klasifikasi_lembaga_non_struktural.

²⁰ LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang, 2 Juli 2018, diakses pada 4 April 2020, https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_undang_undang_1

negara Indonesia ialah sebagai lembaga negara independen atau lembaga non-struktural.

DAFTAR PUSTAKA

Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, Intrans Publishing, Malang.

M. SollyLubis, *Ilmu Negara*, Cetakanketujuh, MandarMaju, Bandung, 2014.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.

Klasifikasi Lembaga Non Struktural, Setneg.go.id, 2 Juli 2018, diakses pada 4 April 2020, https://www.setneg.go.id/view/index/klasifikasi_lembaga_non_struktural.

LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang, 2 Juli 2018, diakses pada 4 April 2020, https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_undang_undang_1

Pengantar Klasifikasi dan Peraturan Perundang-undangan Lembaga Non Struktural. Diakses pada 4 April 2020, https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi_dan_puu_lns.

Sejarah Pengawasan Pemilu, Bawaslu.go.id, 1 April 2020, <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>.

Perkembangan Doktrin Kemerdekaan dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman

Ibnu Sina Chandranegara
Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

A. Pendahuluan

Semasa saya masih mahasiswa S1 fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, karya buku Professor M. Solly Lubis merupakan salah satu rujukan yang saya gunakan dalam upaya saya memahami hukum dan kenegaraan. Buku asas-asas hukum tata negara dan ilmu negaranya menjadi salah satu referensi yang saya gunakan bahkan hingga saat ini saya jadikan bahan ajar. Buku “Pembahasan UUD 1945” karya Prof Solly Lubis juga hingga saat ini menjadi referensi utama bagi mahasiswa untuk memahami UUD 1945 sebelum perubahan. Adalah kehormatan bagi saya untuk menyambut hari ulang tahun yang ke-90 Prof Solly Lubs dengan mengapresiasinya melalui tulisan ini.

Tulisan ini akan mengetengahkan tentang perkembangan doktrin kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Prof Solly Lubis sendiri telah mengintrodusirnya dalam buku asas-asas hukum tata negaranya dan bahkan dalam buku Pembahasan UUD 1945, bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menopang konsep negara hukum.¹ kedua Buku yang ditulis medio tahun 1976-1980 tersebut telah dengan gamblang menjelaskan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu asas penting dalam hukum tata negara dan bahkan hukum tata negara Indonesia.² Perkembangan

¹ M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1980) hlm 33.

² M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1975) hlm 61.

doktrin mengenai kekuasaan kehakiman dalam dua dekade setelah memasuki abad ke 21 terus mengalami perkembangan. Hadirnya Mahkamah Konstitusi sebagai Pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia termasuk memberikan pengaruh dalam penguatan negara hukum Indonesia dan semakin merealisasikan pencapaian kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang pada masa sebelum reformasi menjadi masa kelam bagi kekuasaan kehakiman di Indonesia.³ Oleh karena itu tulisan dimaksudkan untuk menguraikan perkembangan doktrin mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman terkini

B. Perkembangan Doktrin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan negara hukum merupakan prakondisi hubungan sebab-akibat yang tidak dapat dipisahkan.⁴ Disatu sisi negara hukum membutuhkan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai konsekuensi logis *rule by law, not by men*. Di sisi lainnya, kemerdekaan kekuasaan hakiman butuh jaminan bahwa hukum mendasari jalannya negara, bukan hanya sekedar kekuasaan belaka.⁵ Pemaknaan mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada dasarnya dibagi ke dalam 2 (dua) konsepsi. Konsep pertama dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah kemerdekaan personal hakim, dalam konsep ini kerap dianalogikan sebagai sebagai konsep "*authors of their own opinions*".⁶

Dalam konsep pertama ini, kekuasaan kehakiman telah merealisasi kemerdekaannya apabila hakim didalamnya dapat mengambil

³ Dapat menggunakan referensi Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik*, (Jakarta: Radjawali Press, 2019), Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, (New York: Cornell University Press, 2005), Andi Muhammad Asrun, *Pemerintahan Otoriter dan Independensi Peradilan: Kajian Fenomena Keadilan Personal Dalam Peradilan di Tingkat Mahkamah Agung (1967-1998)*, (Jakarta: Disertasi pada Universitas Indonesia, 2003), Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Elsam, 1998)

⁴ Peter H Russell dan David M O'Brien menegaskan... *the judiciary's essential function derives from two closely related social needs. First, in a civil society we want some of our relations to be with each other and without government to be regulated by reasonably well-defined laws setting out mutual rights and duties. Second, when disputes arise about these legal rights and duties, we want a mutually acceptable third-party adjudicator to settle the dispute.* [Peter H Russell dan David M O'Brien. *Judicial independence in the age of democracy: Critical Perspectives from Around the World*. (London: University Press of Virginia, 2001), hlm. 3]

⁵ Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, (California: Sage. 2002), hlm. 4-7

⁶ Kornhauser, Lewis A. 2002. "Is Judicial Independence a Useful Concept?" Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, (California: Sage. 2002), hlm. 42-55

keputusan tanpa adanya kecemasan adanya tekanan secara internal (vertikal) maupun eksternal (horizontal) untuk menyelesaikan kasus dengan kondisi-kondisi tertentu. Dengan kata lain, kemerdekaan personal dapat dicapai ketika output proses yudisial mampu merefleksikan preferensi yudisialnya.⁷ Konsepsi yang demikian itu kerap dimanakan dengan *core independence* atau kemerdekaan personal. Hal yang demikian itu populer dengan slogan “*What judges think is what they produce.*”⁸ Konsep kedua dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sesungguhnya membawa konsekuensi permasalahan fundamental dalam pembentukan kebijakan di bidang yudikatif yaitu kemerdekaan institusional.⁹ Di bawah konsepsi kedua ini, nampak sekali kemerdekaan kekuasaan kehakiman bergantung kepada cabang kekuasaan lainnya khususnya apabila dikaitkan dengan putusan yang secara rutin di abaikan (*routinely ignored*) atau secara buruk dijalankan (*poorly implemented*). Oleh karena itu, kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak hanya dicapai ketika output proses yudisial mampu merefleksikan preferensi yudisialnya, tetapi adanya kepatuhan dan dijalankan secara praktik menjadi sebuah prakondisi.¹⁰ Kemerdekaan inilah yang seringkali dimaknai *collective independence* atau kemerdekaan institusional. Konsep yang demikian ini kerap disebut sebagai “*What judges think is what they produce and what they produce controls the outcomes of legal conflicts.*”¹¹

Pemisahan antara kemerdekaan personal (*core*) and kemerdekaan institusional (*collective*) memberikan posisi pemisahan yang umum dikenal sebagai kemerdekaan kekuasaan kehakiman *de facto* dan

⁷ Theodore Becker, *Comparative Judicial Politics*. (Landham, MD: University Press of America. 1970), hlm. 1-8

⁸ *Ibid*, hlm. 8-9

⁹ Para federalist Amerika Serikat dalam federalist paper 78th mengemukakan, kurangnya dukungan finansial dan infrastruktur peradilan merupakan bentuk “intervensi”, kekuasaan kehakiman bergantung terhadap bantuan cabang kekuasaan lainnya secara aktif untuk menghargai eksistensi dan kelonggaran dalam pengambilan putusan. [James Madison, Alexander Hamilton, et al, *The federalist papers*. (New York: New American Library, 1961), tanpa halaman]

¹⁰ Charles M. Cameron, *Judicial Independence: How Can You Tell It When You See it? And, Who Cares?* Dalam Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, (California: Sage. 2002), hlm. 42-55) dan Christopher M. Larkins, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*. (American Journal of Comparative Law Vol 44 No 4, 1996), hlm. 605-626.

¹¹ Theodore Becker, *Comparative Judicial Politics. Op. Cit*, hlm. 1-8

kemerdekaan kekuasaan kehakiman *de jure*.¹² Feld dan Voigt mendefinisikan lebih detil berkenaan dengan komponen berkenaan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman *de facto* dan *de jure*. Komponen *de facto* antara lain: (1) rata-rata masa jabatan hakim; (2) deviasi masa jabatan hakim; (3) jumlah hakim yang diberhentikan; (4) frekuensi jumlah hakim yang diganti dalam persidangan; (5) gaji hakim riil; (6) alokasi anggaran peradilan; (7) frekuensi perubahan peraturan dasar berkenaan dengan kekuasaan kehakiman; dan (8) tingkat kepatuhan cabang kekuasaan lain terhadap putusan kekuasaan kehakiman.¹³ Sedangkan komponen kemerdekaan kekuasaan kehakiman secara *de jure* antara lain: (1) kemampuan kekuasaan kehakiman menjaga norma konstitusi; (2) tingkat kerumitan dalam perubahan konstitusi, (3) mekanisme seleksi hakim; (4) masa jabatan hakim, (5) masa pensiun hakim; (6) prosedur pemberhentian hakim; (7) kemungkinan bagi seorang hakim dipilih kembali sebagai hakim; (8) perlindungan terhadap kepantasan gaji hakim; (9) aksesibilitas menjadi hakim agung ; (10) prosedur alokasi kasus di peradilan; (11) kekuasaan pengujian peraturang perundang-undangan; dan (12) akuntabilitas dan transparansi peradilan.¹⁴ Dengan indikator tersebut Cingranelli dan Richards, mencontohkan spesifikasi yang operasional antara lain

(1) *It has the right to rule on the constitutionality of legislative acts and executive decrees.* (2) *Judges at the highest level of courts have a minimum of seven-year tenure.* (3) *The President or Minister of Justice cannot directly appoint or remove judges and the removal of judges is restricted (e.g. allowed for criminal misconduct).* (4) *Actions of the*

¹² Lars P Feld dan Stefan Voigt. *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators*, (European Journal of Political Economy, vol. 19, 2003), hlm. 497-527.

¹³ *The components of judicial independence de facto are: (1) average length of tenure; (2) deviation of average length of tenure from de jure prescription; (3) number of judges removed from office; (4) frequency of changes in the number of judges in the court; (5) real salary of judges; (6) real court's budget; (7) number of constitutional changes in relevant articles; and (8) compliance by other branches on court rulings [Ibid]*

¹⁴ *The components of judicial independence de jure are (1) whether the highest court is anchored in the constitution; (2) how difficult is to amend the constitution, (3) appointment procedure of judges; (4) their length of tenure, (5) whether there is a fixed retirement age of judges in the court; (6) removal procedures; (7) whether reelection of judges is possible; (8) protection and adequacy of salary of judges; (9) accessibility to the highest court; (10) procedure for allocation of cases in the court; (11) judicial review powers; and (12) transparency of the court. [Ibid]*

*executive and legislative branch can be challenged in the courts. (5) All court hearings are public. (6) Judgeships are held by professionals.*¹⁵

Sementara itu, menurut Tate dan Keith kemerdekaan kekuasaan kehakiman memiliki berbagai dimensi untuk memahaminya

*“the dimensions of judicial independence conceptualized by each of these scholars and others do not fit together perfectly, we do see a common core across them that allows us to identify two somewhat overlapping sets of distinctions. The first is the distinction between (1) institutional (or collective) independence from the other branches or private and public actors and (2) the independence of the individual judge from the same influences.”*¹⁶

Howard dan Carey memiliki konsepnya berkenaan dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang dinyatakannya terealisasi apabila Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi (1) [*Independently*] of the executive and legislature, and is, (2) *relatively free from corruption and bribery and provides basic criminal due process protections to criminal defendants.*¹⁷ Selain itu dalam Bertelsmann Transformation Index (BTI)-Judicial Independence memberikan kriterianya,

*An independent judiciary refers first and foremost to how far the courts can interpret and review norms and pursue their own reasoning free from the influence of rulers or powerful groups and individuals. This requires a differentiated organization of the legal system, including legal education, jurisprudence, regulated appointment of the judiciary, rational proceedings, professionalism, channels of appeal and court administration.*¹⁸

Alexander Hamilton sendiri menyebutkan bahwa: ... *there is no liberty, if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers.*¹⁹ Woodrow Wilson berpendapat bahwa pemerintah ...

¹⁵ David L. Cingranelli, and David L. Richards. *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual Version 2008.3.13.* http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf [diakses pada 1 Januari 2017]

¹⁶ Neal C. Tate dan Linda Camp Keith. *Conceptualizing and Operationalizing Judicial Independence Globally* (Makalah disampaikan pada the Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 Agustus – 1 September 2007, Chicago, Illinois), hlm. 4

¹⁷ Richard M. Howard dan Henry F. Carey. 2004. *Is an Independent Judiciary Necessary for Democracy?* (Judicature Review Journal Vol 87 No. 6), hlm. 287-288

¹⁸ Bertelsmann Transformation Index. *Manual for Country Assessments.* (Munich, Germany: BTI2008). <http://www.bertelsmann-transformation-index.de> [diakses pada 1 Januari 2017]

¹⁹ *The Federalist Papers*, No. 78.

*keeps its promises, or does not keep them, in its courts ... The struggle for constitutional government is a struggle for good laws, indeed, but also for intelligent, independent and impartial courts.*²⁰ Bagi Padmo Wahjono bahwa persyaratan teoritis yang lazim dikemukakan mengenai suatu negara yang berdasar atas hukum (negara hukum) pada pokoknya ialah pertama ada suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, kedua ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, ketiga ada suatu sistem tertib hukum dan keempat ada kekuasaan kehakiman yang bebas.²¹

Menurut Oemar Seno Adji pengadilan yang bebas merupakan suatu syarat yang "*indispensable*" dalam suatu negara di bawah konsepsi "*rule of law*". Meskipun demikian dilanjutkan bahwa tidak berarti bahwa hakim itu boleh bertindak sewenang-wenang.²² Pendapat ini dipertegas lagi oleh Jimly Asshidiqie yang menjelaskan bahwa prinsip *the independence of the judiciary* telah menjadi salah satu ciri terpenting dari setiap negara hukum yang demokratis.²³ Sebab, tidak ada negara yang dapat disebut negara demokrasi tanpa praktek kekuasaan kehakiman yang independen. Kemudian, dengan mengutip Mukti Arto, Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa lembaga pengadilan itu sangat penting karena tiga alasan yaitu (i) pengadilan merupakan pengawal konstitusi, (ii) pengadilan bebas merupakan unsur negara demokrasi, (iii) pengadilan merupakan akar negara hukum.²⁴ J. Djohansyah menguraikan bahwa kemerdekaan kekuasaan dapat dilihat secara singkat dan secara luas. Dalam arti sempit, kemerdekaan kekuasaan kehakiman berarti "kemerdekaan institusional" atau dalam istilah lain disebut juga "kemerdekaan struktural" atau "kemerdekaan eksternal" atau "kemerdekaan kolektif". Dalam arti yang luas, kemerdekaan kekuasaan kehakiman meliputi juga " kemerdekaan

²⁰ "Importance of Judicial Independence" Sambutan Sandra Day O'Connor, Associate Justice, *Supreme Court of the United States before the Arab Judicial Forum*, Manama, Bahrain, 15 September 2003.

²¹ Padmo Wahjono, Indonesia adalah Negara yang Berdasar atas Hukum, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia disampaikan pada tanggal 17 November 1979, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 6

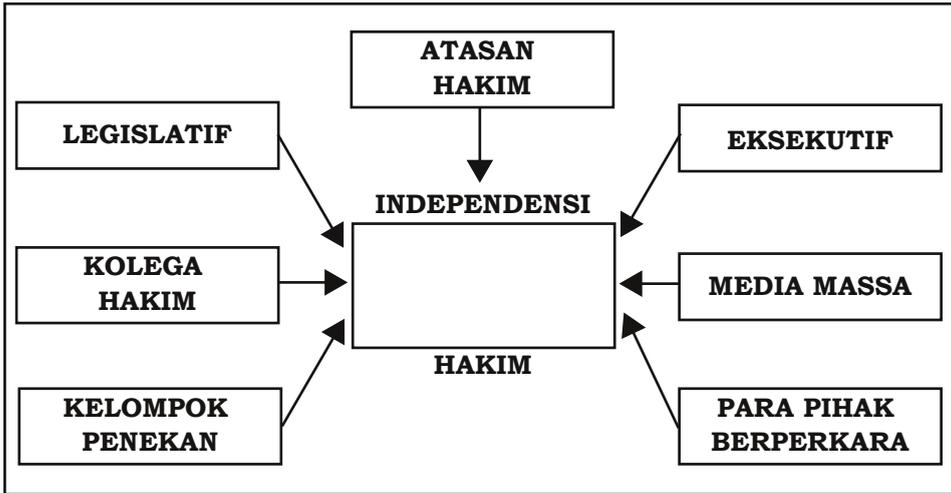
²² Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta Erlangga, 1980), hlm. 20

²³ Mukti Ali Arto, *Reformasi Mahkamah Agung*, (Jakarta: IRRI, 1999) hlm 49

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta; BIP, 2007), hlm. 521

individual" atau " kemerdekaan internal" atau " ke-merdekaan fungsional" atau " kemerdekaan normatif".²⁵

Skema 1²⁶
Konstelasi Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman



Apabila mereferensi kepada pemakaian kemerdekaan personal hakim Aharon Barak berpendapat bahwa *"The judiciary is the guardian of the constitution and must, in interpreting its provisions, bear these considerations in mind."*²⁷ Kemudian, seorang hakim yang menginterpretasikan dan menerapkan substansi konstusi dalam perkara yang diadili adalah *"a partner to the authors of the constitution."* Oleh karena itu, dari semua text ketentuan yang termuat dalam konstitusi adalah hakim yang mempertimbangkan maknanya. Konstitusi merumuskan suatu cita-cita yang akan diwujudkan, hakim tetap yang menentukan cita-cita ini dalam kerangka besar peranan dari suatu

²⁵ Pengertian independensi personal dapat dilihat juga setidaknya 2 (dua) sudut, yaitu (i) independensi personal, yaitu independensi seorang hakim terhadap pengaruh sesama hakim atau koleganya; (ii) independensi substantif, yaitu independensi hakim terhadap pengaruh manapun, baik ketika memutuskan suatu perkara maupun ketika menjalankan tugas dan kedudukannya sebagai hakim. [J. Djohansyah, *Reformasi Mahkamah Agung: Menuju Independensi kekuasaan Kehakiman*, (Bandung: Disertasi Pada Universitas Padjajaran Bandung, 2007), hlm. 101]

²⁶ *Ibid*, hlm 102.

²⁷ *Ibid*, hlm. 129

konstitusi dalam kehidupan modern.²⁸ Hakim harus memastikan kesinambungan dari substansi konstitusi.²⁹ Sebagai tambahan, bahwa demokrasi tidak hanya sekedar *majority rule* tetapi juga *the rule of values*, termasuk didalamnya perlindungan hak asasi manusia.³⁰ Aharon Barak menambahkan bahwa sekalipun demikian *independence of the judicial* itu adalah bagian dari *checks and balances*. Sebab kekuasaan kehakiman tidak absolut dan hakim tetap harus "acts

²⁸ Terkait dengan kebebasan personal hakim, bagi Selo Soemardjan mengindikasikan karena tidak semua norma yang hidup dalam masyarakat itu dapat dirumuskan menjadi hukum tertulis maka norma-norma dan nilai-nilai hidup yang tidak tertulis akan tetapi dapat tumbuh dan berkembang mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat itu sendiri seperti kemajemukan dan semangat keberadaan bangsa itu dapat digunakan hakim dalam mengadili perkara sebagai *living law*. Dalam menjalankan tugasnya hakim memang harus mendasarkan pada UU tetapi dalam perkembangannya hakim itu bukan terbatas sebagai terompet undang-undang. Istilah Montesquieu *bouche de la loi* yakni hakim dipandang sebagai manusia yang tidak berjiwa. Akan tetapi, oleh karena UU tidak sempurna maka hakim harus menafsirkan dan atau menggali kandungan norma yang terdapat di dalam UU itu, melalui proses *recht vinding* dan *recht vorming* dengan memperhatikan hukum yang tidak tertulis itu. Setiap putusan hakim senantiasa haruslah suatu solusi dari setiap konflik yang ada dalam perkara yang sedang diadili, yang menimbulkan kedamaian. Bahkan lebih jauh, hakim sebagai manusia biasa diberi hak istimewa (*privilege*) oleh negara untuk menentukan salah-tidaknya, benar-tidaknya tindakan seseorang, mati hidupnya, ataupun baik-tidaknya sesama manusia. Oleh karena itu hakim harus benar-benar kompeten, berintegritas, dan dapat dipercaya. Untuk memenuhi kebutuhan itu maka dibutuhkan pengaturan yang tepat mengenai tipe manusia seperti apa yang seharusnya diangkat menjadi hakim. [Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Guru Pinandita Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH, (Jakarta: LPFEUI, 1984), hlm. 348] Bagi Jimly Asshidiqie dalam hubungan hakim yang benar-benar kompeten, berintegritas, dan dapat dipercaya, ada beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian. Pertama, sejauh mana hakim dapat bekerja dengan obyektif, dan apakah tidak mungkin terjadi bahwa hakim yang dikonstruksikan sebagai manusia bebas itu tidak pernah berpihak atau bias dan senantiasa berpihak kepada kebenaran? Kedua, apakah benar bahwa seorang hakim baik secara sadar ataupun tidak sadar tidak akan dipengaruhi oleh sikap *prejudice* yang disebabkan oleh latar belakang sosial politiknya sendiri ketika memutus perkara yang seharusnya bersikap obyektif dan imparial. Ketiga, apakah sikap bias itu tidak bisa dipengaruhi oleh cara hakim sendiri dalam memahami atau memandang kedudukan dan fungsinya. Sebagaimana diketahui, dalam setiap perkara secara alamiah telah mengandung pro dan kontra termasuk dalam perkara antara negara dengan warga negara. Dalam hal demikian, apakah hakim dapat mempertahankan sikap netralnya dan tidak cenderung memilih menjadi hero bagi "rakyat" dalam menghadapi negara dalam suatu perkara. [Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Op.cit, hlm. 532]

²⁹ J. Djohansyah, *Reformasi Mahkamah Agung.....Op. Cit*, hlm. 135

³⁰ Aharon Barak, *The Judge In A Democracy*, Princenton, (New York; Princenton University Press, 2006), hlm. 80

within the framework of the limitations (of substance and of procedure) placed on judicial discretion."³¹ Bila tidak, maka akan menimbulkan masalah legitimasi pada fungsi pengadilan seperti pertanyaan, "*who guard the guardians*".³² Martin Mayer mengatakan bahwa hakim "*are accountable only to the law itself.*" Bahwa Hakim hanya bertanggung jawab pada hukum itu sendiri adalah yang dimaksudkannya sebagai "*an independent judiciary.*"³³ Namun agar independensinya itu bisa dipertahankan, Aharon Barak mengatakan, "*the judicial branch should not determine its own budget: the judicial branch's budget should be set by the legislative branch, and the judicial branch should give the legislative branch an accounting of the way it is run.*"³⁴

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai substansi konstitusi bukanlah tanpa suatu tujuan. Ada dua tujuan dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman dijamin dalam konstitusi, yaitu: (i) *to guarantee procedural fairness in the individual judicial process* dan (ii) *to guarantee protection of democracy and its values.*³⁵ Sebab banyak pengalaman menunjukkan bahwa bila hanya mengandalkan formal democracy yaitu hanya berdasarkan adanya produk legislasi tanpa substantive democracy yaitu adanya (i) pemisahan kekuasaan, (ii) *rule of law*, (iii) *independence of the judiciary*, (iv) *fundamental principles and human rights* sebagaimana diuraikan di atas, maka sebagaimana dikatakan oleh Martin Mayer, maka bukan berdasarkan *rule of law* tetapi "*rule by law*".³⁶ atas hal tersebut, nampak bahwa bahwa *a judge*

³¹ *Ibid*, hlm. 121.

³² Marc A. Loth, *Court in Quest for Legitimacy: A Comparative Approach*, (Cech: Brno University Press, 2005) hlm. 4

³³ Martin Mayer, *The Judges: Penetrating Exploration Of American Courts And of The New Decisions - Hard Decisions - They Must Make For A New Millennium*, (New York: Truman Talley Books, 2007), hlm. 40

³⁴ Aharon Barak, *The Judge In A Democracy.....Op. Cit*, hlm. 122

³⁵ Ditambahkan lagi bahwa, *only together do the two guarantee the independence of the judiciary.* Keduanya adalah sebagai fondasi untuk dapat terlaksananya *the independence of the individual judge and the independence of the judicial branch.* Pengertian demokrasi yang dimaksudkan di sini meliputi *formal democracy* dan *substantive democracy* Dimaksudkan dengan *formal democracy* adalah *the rule of the people through their representatives in the legislature, from which the principle of legislative supremacy arises.* Kemudian dimaksudkan dengan *substantive democracy* adalah *the separation of powers, the rule law, independents of the judiciary, fundamental principles and human rights.* [*Ibid*, hlm 81]

³⁶ Martin Mayer lebih lanjut mengemukakan *that governments' actions will be taken in the light of day with reference as required to specific documents, that governments will seek to achieve their ends by involving or if necessary openly adopting for future use "law" that legitimizes what they do.* [Martin Mayer, *The Judges: Penetrating Exploration: American Courts And of The New Decisions - Hard Decisions - They Must Make For A New Millennium..... Op. Cit*, hlm. 40]

*personal independence incomplete unless it is accompanied by the institutional independence of the judicial branch can fulfill its role in protecting the constitution and its values.*³⁷

Oleh karena itu berbicara mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat didefinisikan dalam banyak cara.³⁸ Pertama, imparisialitas. Keputusan pengadilan tidak dipengaruhi oleh kepentingan pribadi hakim dalam kasus yang sedang atau akan ditangani. Kedua, keputusan pengadilan, sekali diberikan, harus dihormati. Entah para pihak atau di luar pihak harus mematuhi secara sukarela dengan keputusan pengadilan dan Karakteristik Ketiga adalah bebas dari gangguan. Baik dari pihak yang berperkara, atau orang lain yang berkepentingan dengan hasilnya. Dalam prakteknya, melindungi hakim dari orang pribadi dengan kepentingan dalam kasus ini berarti mencegah *judicial corruption* dan paksaan atas pengambilan putusan.³⁹ Berdasarkan hal tersebut kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat diuji melalui dua hal, yaitu perihal ketidakberpihakan (*impartiality*) dan keterputusan relasi dengan para aktor politik (*political insularity*).⁴⁰

Jeremy Bentham mempunyai pendapat yang lebih lugas mengenai apa yang disebutnya sebagai Imparsialitas hakim, yaitu: "*where is the caue of in which any the slightest departure from the rule of impartiality is, in the eye of justice and reason, anything else the criminal on the part of the judge?*"⁴¹ Oleh karena itu, Imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan, jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (*collegial*) dengan pihak yang berperkara. Karenannya, hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika dia melihat adanya potensi imparisialitas.⁴² Putusan Pengadilan semata merupakan konkretisasi apa yang dimuat dalam undang-undang, bukan lahir dari tekanan ataupun lobi politik. Oleh Karena itu, penting artinya keterputusan relasi dengan dunia politik dari seorang hakim yang nantinya juga sangat mendukung imparisialitas proses peradilan. Syarat keterputusan dengan dunia

³⁷ Aharon Barak, *The Judge In A Democracy....*, *Op.Cit*, hlm. 80

³⁸ Christopher M. Larkins, "*Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*" (*American Journal of Comparative Law* 44, 1996), hlm. 605-626.

³⁹ William M. Landes, and Richard A. Posner "*The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective*", (*Journal of Law and Economics* 18, 1975), hlm. 875-901

⁴⁰ *Ibid*,

⁴¹ Brian Barry, *Justice as Impartiality*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), hlm.

⁴² Erhard Blankrnburg, "*Changes in Political Regimes*"..... *Op. Cit.* hlm 251

politik ini merupakan sesuatu yang masuk akal, karena seorang hakim diasumsikan menjadi bagian dari partai politik tertentu atau menjadi pemilih partai politik tertentu dalam pemilihan umum. Karena itu, keterikatan seorang calon hakim dengan partai politiknya harus dilepaskan ketika dia diangkat menjadi hakim. Hal demikian juga dinyatakan oleh Macdonald, Matscher, dan Petzold,

*"... independence judiciary is a fundamental requirement for democracy. Within this understanding is the notion that judicial independence must first exist in relation to the executive and in relation to the parties. It must also involve independence in relation to the legislative powers, as well as in relation to political, economic, or social pressure groups."*⁴³

Max Webber melihat imparialitas sebagai nilai anutan utama bagi pejabat-pejabat publik.⁴⁴ Birokrasi, menurut Webber, ditandai dengan semangat formalistik yang impersonal, atau *sine ira et studio*.⁴⁵ Seorang birokrat dalam menjalankan tugasnya diasumsikan bertindak tanpa sifat-sifat benci atau senang, dan bahkan sekalipun tanpa afeksi ataupun sikap yang berlebihan.⁴⁶ Dengan kata lain, pelaksanaan tugas birokrasi dilakukan tanpa pertimbangan-pertimbangan pribadi. Karena itu, dalam kaitan dengan pelaksanaan tugas peradilan, seorang hakim harus melepaskan dirinya dari pertimbangan pribadi atau kepentingan kolegal ataupun asosiasi politik. Tentunya penerapan yang ideal tersebut tergantung pada mekanisme penerapan nilai-nilai tersebut, karena tidak dapat dibebankan hanya pada komitmen individual.

Selain sebagaimana terurai disatas, Joel G Verner juga menegaskan berkaitan dengan perlunya perlindungan terhadap intervensi.⁴⁷

"[the ability] to decide cases on the basis of established law and the merits of the case', without substansial interference from other political or government agents"

⁴³ "... kemerdekaan kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi. Dalam pengertian tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman pertama-tama harus terdapat dalam hubungan kepada eksekutif dari para pihak (dalam suatu perkara). Hal tersebut juga termasuk kemerdekaan dalam hubungan dengan kekuasaan legislatif, sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-kelompok politik, ekonomi, atau kelompok penekan sosial." [R. St. J. Macdonald, F. Matscher dan H. Petzold, *The European System for the Protection of Human Rights*, (Dodsrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), hlm. xi-xii

⁴⁴ Brian Barry, *Justice as,.....Op. Cit*, hlm 14

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ sebagaimana dikutip oleh, Christoper M. Larkins, "*Judicial Indepence.....Op. Cit*, hlm. 610

Apabila merujuk kepada pendapat tersebut, maka terdapat intervensi substansial sebagaimana menjadi titik fokus dalam pendapat tersebut. intervensi tersebut dapat dilihat pada adanya tekanan kepada hakim mulai dari proses penunjukan hakim sampai kepada proses persidangan suatu kasus. Tekanan kepada hakim dapat berupa intimidasi atau ancaman fisik sampai kepada tekanan melalui media masa. Tekanan dapat datang baik dari kelompok politik ataupun pihak-pihak yang diperiksa di pengadilan. Tekanan kepada hakim tersebut membuka peluang bagi ketidak netralan hakim dalam memeriksa suatu perkara. Hakim pada akhirnya menjatuhkan putusan bukan didasarkan pada fakta-fakta dalam persidangan, tetapi lebih pada keberpihakan pada salah satu pihak sebagai upaya menyelamatkan diri. Tabel berikut menguraikan secara lebih detil berkaitan dengan pola-pola intervensi yang mungkin timbul untuk mempengaruhi jaminan maupun pelaksanaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Tabel. Jenis Intervensi Eksternal dan Internal terhadap Institusi atau Personal Kekuasaan Kehakiman⁴⁸

<i>Level</i>	<i>External Source of Pressure</i>	<i>Internal Source of Pressure</i>
<i>Institutional</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Regional Government</i> 2. <i>Civil Service Bureaucracy</i> 3. <i>Bar Association and Interest Group</i> 4. <i>Media and Public Opinion</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Judicial career bureaucracy</i> 2. <i>Judicial council</i>
<i>Individual</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>President, legislature, and political parties, Civil Service bureaucracy</i> 2. <i>Bar Association and interest Group</i> 3. <i>Media and Public Opinion/ Personal Attack</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Higher court judges</i> 2. <i>Judicial services bureaucracy</i> 3. <i>Budgeting, caseload, management and other staff</i>

Berangkat dari potensi gangguan terhadap pelaksanaan tugas peradilan, maka kemerdekaan kekuasaan kehakiman dirumuskan oleh Asian Development Bank sebagai berikut:⁴⁹

"judicial indepenxe refers to the existenxe of judges who are not manipulated for political gain, who are impartial toward the parties of a diputes, and who form a judicial branch which has the power as an institution to regulate the legality of government behaviour, enact "neutral" justice, and determine significant constitusional and legal values"

⁴⁸ Asian Development Bank, *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank*, (Manila: Asian Development Bank, 2004) hlm 18-20.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 611.

Apabila merujuk sumber hukum internasional maka International Bar Association (IBA) merumuskan "code of minimum standards of judicial independence", antara lain, yaitu:⁵⁰

1. (a) *individual judge should enjoy personal independence and substantive independence; (b) Personal Independence means that the terms and conditions of judicial service are adequately secured, so as to ensure that individuals judges are not subject to executive control; (c) Substantive Independence means that in the discharge of his judicial function, a judge is subject to nothing but the law and commands of his conscience.*
2. *the judiciary as a whole should enjoy autonomy and collective independence vis-a vis the executive*

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak hanya dimanifestasikan dalam dua prinsip-prinsip tersebut, yang masih berbentuk suatu konsepsi yang ideal. Konsep ideal tersebut masih harus dijabarkan ke dalam konsep operasional, yaitu:⁵¹

1. (a) *Participation in Judicial appointment and promotions by the executive or legislature is not inconsistent with judicial independence, provided that appointment and promotions of judges are vested in judicial body, in which members of judiciary and the legal professions form a majority; (b) Appointments and Promotions by a non-judicial body will not be considered inconsistent with judicial independence in country where, by long historic and democratic tradition, judicial appointments and promotion operate of the executive.*
2. (a) *The executive may participate in the discipline of judges, only in referring complaints against judges, or in the initiation of disciplinary proceedings, but not the adjudication of such matters. The power of discipline or remove a judge must be vested in an institution which is independent of the Executive; (b) The power of removal of a judge should preferably be vested in judicial tribunal; (c) The legislature may be vested with the power of removal of judges, preferably upon a recommendation of a judicial commission.*
3. *The executive shall not have control over judicial functions*
4. *Rules of procedures and practice shall be made by legislation or by the judiciary in cooperation with legal profession, subject to parliament approval.*

⁵⁰ Shimon Shetret dan Jules Deschenes, *Judicial Independence.....Op. Cit.*, hlm. 388.

⁵¹ *Ibid.*

Berdasarkan koridor yang demikian itu, maka dapat merujuk pendapat Franken. Menurutnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dibedakan ke dalam 4 (empat) bentuk, yaitu:⁵² (1) Kemerdekaan Konstitusional (*Constitutionele Onafhankelijkheid*); (2) Kemerdekaan Fungsional (*Zakelijke of Functioneerd Onafhankelijkheid*); (3) Kemerdekaan Personal Hakim (*Persoonlijke of Rechtspositionele Onafhankelijkheid*). (4) Kemerdekaan Praktis yang Nyata (*Praktische of Feitelijke Onafhankelijkheid*). Menurut Oemar Seno Adji, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dilihat dan 2 (dua) sudut, yaitu: kemerdekaan *zakelijk* atau fungsional; dan kemerdekaan *persoonlijk* atau *rechtspositionele*.⁵³ Berdasarkan uraian-uraian di atas, saya menggunakan batasan teoritis yang memaknai kemerdekaan kekuasaan kehakiman dimulai dari adanya kemerdekaan hakim atas (1) kekuasaan memutuskan (*decisional*) dan (2) kemandirian (*impartiality*) hingga pada akhirnya adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang didalamnya adalah kemerdekaan atas (1) institusinya dan (2) fungsinya

C. Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman tidak berada pada ruang yang hampa dan independensinya tidak bersifat absolut. Hakim bukanlah manusia yang sempurna dan sangat mungkin melakukan kesalahan, karena itu kemandirian hakim harus disertai tanggungjawab (*accountability*). Jadi, *judicial independence and accountability* seharusnya menjadi tema pokok reformasi peradilan. Terdapat beberapa model akuntabilitas kekuasaan kehakiman menurut Fajrul Falakh:⁵⁴

- (1) *Political, constitutional accountability*: peradilan bertanggung jawab kepada lembaga politik, termasuk dimakzulkan (*impeachment*) oleh parlemen, dan tunduk kepada konstitusi;
- (2) *Societal accountability*: kontrol masyarakat melalui media massa, eksaminasi putusan hakim, kritik terhadap putusan yang dipublikasikan, kemungkinan *dissenting opinion* dalam putusan (ini juga merupakan bentuk akuntabilitas profesional);
- (3) *Legal (personal) accountability*: hakim dapat diberhentikan dari jabatannya melalui majelis kehormatan hakim; hakim bertanggung jawab atas kesalahan putusannya. Untuk itu tersedia upaya hukum terhadap putusan hakim (Indonesia: dari *banding* hingga *kasasi* dan

⁵² Andi Hamzah, "Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman.....*Op. Cit*, hlm. 52

⁵³ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum..... Op. Cit*, hlm. 252-253

⁵⁴ Zainal Arifin Muchtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel.....Op. Cit*, hlm. 288

peninjauan kembali).

- (4) *Legal (vicarious) accountability*: negara bertanggung jawab (state liability) atas kekeliruan atau kesalahan putusan hakim; negara dapat meminta hakim untuk ikut bertanggung jawab bersama negara (*concurrent liability*).

Uraian tersebut memberikan kesimpulan bahwa kemerdekaan kekuasaan kehakiman dibatasi oleh asas-asas umum untuk berperkara yang baik, oleh hukum yang berlaku, serta oleh kehendak para pihak yang berperkara.⁵⁵ Dengan kata lain, kebebasan tersebut terikat atau terbatas (*gebonden vrijheid*).⁵⁶ Kekuasaan kehakiman harus diimplementasikan menurut nilai keadilan, rambu-rambu hukum prosedural maupun substantif/materiil, serta kepentingan pihak yang berperkara merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman.⁵⁷ Akhirnya, kemerdekaan kekuasaan kehakiman timbul dari keinginan politisi untuk menghindari risiko yang melekat dalam kompetisi politik berkelanjutan.⁵⁸ Oleh sebab itu, pada umumnya pengertian mengenai

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ Paulus Effendi Lotulung mengemukakan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturanaturan hukum itu sendiri. Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun substansial/materiil, itu sendiri sudah merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah subordinated pada hukum dan tidak dapat bertindak contra legem. Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, yang kedua-duanya itu, independensi dan akuntabilitas pada dasarnya merupakan kedua sisi koin mata uang saling melekat. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. [Paulus Effendi Lotulung, "Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Dalam Konteks Pembagian Kekuasaan dan Pertanggungjawaban Jawab Politik" (Jakarta: BPHN Seminar Hukum Nasional Ke-VIII "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani," 1999) hlm. 157.]

⁵⁷ Andi Hamzah, "Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman" dalam BPHN, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, hlm. 51.

⁵⁸ Konstelasi ini lahir dari konsepsi yang diuraikan Mark Ramseyer yang mengemukakan bahwa dalam sistem politik, pemerintah yang berharap untuk menjadi berkuasa tanpa batas, yang tidak peduli banyak tentang masa depan, atau yang tidak pernah berharap untuk bersaing untuk kekuasaan lagi setelah mereka akan menghadapi masa suksesi, memiliki sedikit insentif untuk menjaga kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Di sisi lain, para aktor politik yang mengantisipasi adanya gangguan dalam berkuasa selama periode waktu yang berkelanjutan, maka terdapat perspektif yang berbeda dalam memperlakukan kekuasaan kehakiman. Meskipun kemerdekaan kekuasaan kehakiman mengurangi manfaat kepentingan politik dapat bertambah ketika berkuasa, juga mengurangi biaya yang keluar dari kekuasaan, karena lawan-lawannya juga dibatasi. [Mark Ramseyer, "Judicial Independence" in Newman, Peter ed. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law* (New York: Stockton Press, 1998), hlm. 383-387]

kemerdekaan kekuasaan kehakiman selalu lebih bersifat praktis.⁵⁹ Tidak jauh berbeda dengan Ferejohn yang menyatakan bahwa independensi kekuasaan kehakiman dapat bersifat internal atau normatif, dan eksternal atau aspek institusional.⁶⁰ Terlepas dengan konstruksi yang demikian, akuntabilitas peradilan menurut para ahli merupakan terminologi yang sulit untuk didefinisikan. Meskipun demikian, menurut menurut David Pamintel, terdapat koridor-koridor yang dapat dipahami sebagai fondasinya adalah *First, we all want judges who will follow the law, respecting and applying proper legislative enactments, setting aside any personal legislative agenda*. Atas pendapat ini David Pamintel mengemukakan besar harapannya kepada hakim untuk dapat melakukan “*do the right thing*” bagi seorang hakim meskipun frasa “*the right thing*” tidak dapat diukur secara normatif.⁶¹ Ferejohn and Kramer menjelaskan,

*No one really believes that law is wholly indeterminate, but virtually everyone recognizes that modern jurisprudential tools create a range of legitimate choices in almost any given case. And even those who believe in objectively "right" answers appreciate that the process by which these answers are generated hinges on arguments and judgments of a kind about which reasonable people can (and will) subjectively disagree.*⁶²

David Pamintel memberikan kesimpulan atas pemaknaan “*the right thing*” adalah hakim tidak melampaui batas “*cross the line*”, sehingga pemaknaan akuntabilitas dalam koridor yang pertama adalah bagaimana memposisikan hakim sebagai jabatan yang bermartabat

⁵⁹ Sifat yang praktis ini dapat dilihat pada penjelasan yang dikemukakan oleh Susan Sullivan Lagon bahwa Kemerdekaan kekuasaan kehakiman terdiri atas 2 (dua) komponen, yaitu kemerdekaan dalam memutuskan perkara (decisional) dan kemerdekaan struktural. [Susan Sullivan Lagon, *The Role of The Independent Judiciary*, (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1993), hlm. 8-10]

⁶⁰ John Ferejohn, *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*, (New York: New York University School of Law Publisher, 1998), hlm. 21-22

⁶¹ David Pamintel mengemukakan *One might be tempted to oversimplify and say that we want judges to "do the right thing," whatever that may be, although that characterization is problematic in the extreme, because there is no consensus on what the "right thing" might be in any particular case, and because the phrase misleadingly implies that there is only one "right thing" to do.*[David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity*, (Ohio: Cleveland State Law Review, Vol 51 No 1, 2015) hlm 13-14]

⁶² John A. Ferejohn & Larry D. Kramer, *Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint*, (New York: New York University Law Review, Vol 77, No 2, 2002) hlm 962-963].

dan berwibawa atas tindakannya atas tidak melampaui batas (hukum).⁶³ Sedangkan untuk yang kedua, David Pamintel mengemukakan

*The second issue for consensus-and a far easier one to assert-is that the judge striving to do "a" (if not "the") right thing should do it for the right reason. Biases, outside pressures, conflicts of interest, and other self-dealing or self-interested behaviors are all anathema to the proper and ethical exercise of judicial powers. Here the focus is not on the decision itself being wrong-indeed, the judge's brother-in-law may well have deserved to win the case under the law anyway-but with the judges' improper reasons for rendering that decision. These expectations we have of judges are tied up in the concept of accountability.*⁶⁴

Pemaknaan akuntabilitas sebagaimana terurai, nampak bahwa akuntabilitas merupakan tanggung jawab yang perlu dipertanggung jawaban atas kekuasaan yang diserahkan kepada hakim sebagai "wakil tuhan". Sehingga hakim maupun pengadilan sebagai institusinya meletakkan kepentingan keadilan lebih tinggi dibandingkan kepentingan pribadi. Oleh karena itu, akuntabilitas merupakan prinsip yang penting diterapkan guna meletakkan peradilan sebagai institusi yang bukan hanya sekedar mengadili dan menghukum melainkan sebagai intitusi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kekuasaan yang melekat padanya tersebut.⁶⁵

⁶³ David Pamintel menguraikan *"it is an essential element of judicial decision-making that the judges' own perspective and values will play a significant role in the decision, even as the judge adheres appropriately to the constraints of the law she is applying. This clearly admits the possibility, even the inevitability, of a range of "right things" in any particular scenario.*⁴⁸ *At the same time, while faithful adherence to law admits a range of options to the ethical and accountable judge, wholesale disregard of the law is not within the range of ethical and accountable judicial behavior. Thus, while we will never find a consensus on what the right thing is, it may be easier to identify or envision scenarios of abuse of judicial authority that "cross the line."* So while it is problematic to say that a judge should "do the right thing," it may be less so to assert that a judge should "not do the wrong thing." [David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges....Op. Cit.* hlm 14-15]

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ *While the word "accountable" often implies the existence of an external authority to whom one is accountable, it is clear that the word has a more general definition as well, synonymous with "responsibility." In this latter sense, the judge may be deemed accountable to higher principles-higher than her own self interest, anyway-or to herself. Some may insist that accountability to "principles" or to oneself (i.e. "holding oneself accountable"), rather than to an authority with the power of punishment or correction is not accountability at all. Nonetheless, this internal sense of responsibility, this integrity, as explained below, is type of*

Akuntabilitas sama halnya dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, kedua-duanya merupakan fondasi penting bagi prinsip negara hukum.⁶⁶ Dalam tataran sosiologis, sejatinya pengadilan mendapatkan kepercayaan publik cenderung bukan disebabkan oleh kemerdekaannya yang dijamin melalui norma hukum,⁶⁷ melainkan dikarenakan adanya akuntabilitas yang menjadikan putusan kekuasaan kehakiman menjadi lebih dihormati.⁶⁸ Oleh karena itu penegakkan kode etik atas jabatan hakim menjadi fondasi yang penting sebagai inti akuntabilitas peradilan bagi kemerdekaan personal, maka akses peradilan menjadi fondasi pendukung bagi tercapainya akuntabilitas secara institusional. Pengawasan dan Penegakkan norma etika pada dasarnya bergantung kepada kultur yang berkembang di sistem sosialnya, akan tetapi meskipun beragam perbedaan sistem sosial, standar etika pada umumnya memiliki batas persamaan secara universal. Sehingga ukuran akuntabilitas peradilan adalah bagaimana hakim mampu menjaga martabat dan wibawa kekuasaan yang melekat pada dirinya dengan diselimuti dengan menjunjung tinggi etika profesinya.⁶⁹ Berdasarkan uraian sebagaimana di atas, maka nampak

accountability that is most important for purposes of pursuing our ultimate goals for the judiciary. [Ibid]

⁶⁶ David Pamintel mengemukakan *"The rule of law further requires that no public official be above the law or exempt from its requirements. While public officials enjoy a measure of immunity while working in their official capacities. the rule of law requires that they nonetheless be subject to the same laws as every other individual outside the sphere of their official duties."* [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State*, (Los Angeles: Pacific Basin Law Journal, Vol 33 No 2, 2016) hlm 155-157]

⁶⁷ Lorne Neudorf mengemukakan *When the judiciary is either con-upt or subject to intluence or intimidation by corrupt ofcials, groups, or individuals, the citizens will not trust it, and they will lack confidence that resort to judicial process will achieve a just resolution of their conflicts."* [Lorne Neudorf, *The Dynamics of Judicial Independence: A Comparative Study of Courts in Malaysia and Pakistan*, (Canada: Springer, 2012) hlm 229]

⁶⁸ David Pimentel mengemukakan bahwa *"Public confidence in the courts is inspired not so much by independence as by accountability: if the public perceives the court to be making principled decisions based on the law, and without corrupt motive or influence, they will trust the judiciary and abide by its decisions. A judge may be deemed "accountable," by just about any definition, if she adheres to the normative ethical and legal principles of her culture and society."* [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability.....Op. Cit*, hlm 159]

⁶⁹ *It is important to note here that concepts of ethics may be highly dependent on culture, and may differ widely from one society to another. Each society is entitled to demand of its judges a strict adherence to the prevailing moral code as defined in that community. While the basic principles are likely to be shared across cultural lines, it is easy to imagine scenarios in which the relative weight given to one moral imperative over another may not be shared in a contrasting*

terdapat pemisahan pemaknaan yang merupakan fondasi dari akuntabilitas peradilan yakni (1) *the judge who is accountable to the law, to higher principles of justice, and to her own sense of ethical responsibility*, dan (2) *the judge who is deemed "accountable" only to the extent that she is held accountable by some external force with powers of discipline or retribution*.⁷⁰

Atas hal yang demikian itu, David Pimentel memberikan klasifikasi berkenaan dengan akuntabilitas peradilan tersebut ke dalam dua bagian yakni (1) *personal accountability* dan (2) *institutional accountability*. Akuntabilitas personal dimaknai sebagai *the subjective or personal accountability of the judge comes from within; one's internal moral compass is not a function of that person's vulnerability to discipline or other retribution for misdeeds*.⁷¹ Akuntabilitas yang lahir dari dalam diri seorang hakim dikarenakan integritas yang memang telah melekat dan "dijaga" untuk tetap melekat dalam dirinya.⁷² Harapan yang demikian itu dianggap dapat terjaga apabila didukung oleh adanya pengawasan maupun penegakan norma etika demi menjaga keluhuran jabatan hakim. Oleh karena itu, pelibatan lembaga yang bertugas untuk itu merupakan pilihan yang relevan untuk merealisasikan akuntabilitas personal. Sedangkan berkenaan dengan *institutional accountability*, maka merujuk pendapat David Pimentel bahwa

Judges cannot be allowed to run amok, and must be held accountable for their own lapses of ethics or other abuses of judicial authority. A disciplinary regime must be in place to police judicial misconduct, and those enforcement mechanisms will be observable, both on paper and unless it is an entirely confidential process-in operation. When the public is outraged by "Judicial activists" they will call for "more accountability" in terms of enhanced power to rein in the perceived miscreant judges.⁷³

cultural milieu. For example, in one culture, women may be recognized as a vulnerable group, deserving of special protections and solicitude atTordcd by judges; in other cultures, the principle of equal protection may trump this, and any special deference given to the needs of women would be considered an unethical bias. [Ibid]

⁷⁰ David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges'*.....Op. Cit, hlm 17

⁷¹ "in the end, judicial independence can be preserved only if judges exert the moral leadership and strength of character required to ensure judicial accountability" [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State*.....Op. Cit, hlm 160]

⁷² David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges'*.....Op. Cit, hlm 20

⁷³ *Ibid*, hlm 21

Meletakkan akuntabilitas institusional, maka berharap institusi peradilan menjadi “*right thing*” karena tindakannya secara institusional merupakan kebenaran. Bagi Zainal Arifin Mochtar, penyelenggaraan kekuasaan yang akuntabel akan semakin meningkatkan kepercayaan publik. Akuntabilitas kekuasaan kehakiman sangat bertumpu pada akuntabilitas hakim. Putusan yang dihasilkan oleh hakim harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hakim hanya memutus berdasarkan pembuktian di persidangan dengan pertimbangan untuk menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Putusan yang akuntabel pertama kali hanya bisa dihasilkan oleh hakim yang tidak memiliki benturan kepentingan. Selain itu, Akuntabilitas yudisial mengharuskan adanya transparansi. Tanpa adanya transparansi, putusan yang dihasilkan tidak dapat dipertanggungjawabkan.⁷⁴ Oleh karena itu posisi akses terhadap peradilan merupakan salah satu bentuk konkrit atas terealisasinya akuntabilitas institusional atas kekuasaan kehakiman.⁷⁵ Kemerdekaan kekuasaan kehakiman hanya dapat tegak apabila terdapat sistem transparansi dan akuntabilitas yang jelas. Akuntabilitas berfungsi untuk memastikan bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan sesuai dengan tujuan menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Kekuasaan tersebut harus bisa dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai pemegang kedaulatan.⁷⁶ Saya memandang bahwa akuntabilitas merupakan elemen yang tidak dapat dilepaskan dari konsep kemerdekaan

⁷⁴ Selanjutnya, Zainal Arifin Mochtar mengemukakan salah satu asas penyelenggaraan persidangan adalah asas keterbukaan. Prinsip dasarnya semua persidangan terbuka dan dibuka untuk umum sehingga publik dapat mengikuti jalannya persidangan. Namun, hakim tidak boleh terpengaruh oleh anasir non hukum yang meliputi suatu perkara, misalnya opini publik ataupun pemberitaan media massa. Hakim tidak boleh tunduk pada kuasa apapun. Hakim hanya berusaha menggali rasa keadilan masyarakat yang otentik dengan segenap upaya dengan penuh kehati-hatian untuk menjadi pertimbangan putusan. Hakim dalam menjalankan profesinya merdeka dari pengaruh kekuasaan manapun, baik internal pengadilan, seperti rekan kerja ataupun atasan dan pengaruh kekuasaan eksternal pengadilan. Hakim bebas dalam memutus perkara sekaligus mempertanggungjawabkan putusannya kepada publik. Sehingga putusan hakim harus selalu dapat dengan mudah diakses oleh publik, baik oleh para pihak yang berperkara maupun masyarakat luas. [Zainal Arifin Mochtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel..... Op. Cit*, hlm. 291]

⁷⁵ David Pamintel mengemukakan bahwa *the powers of the disciplinary authority can be adjusted (strengthened or relaxed) to reflect public policy goals*. [David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State.....Op. Cit*, hlm 160]

⁷⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel..... Op. Cit*, hlm. 309

kekuasaan kehakiman. Sehingga, pelekatan akuntabilitas merupakan satu kesatuan dengan kemerdekaan yang keduanya dimaksudkan untuk merealisasikan konsep negara hukum.

D. Penutup

Berdasarkan uraian-uraian di atas, perkembangan doktrin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dapat dimaknai bergerak ke arah yang tidak hanya sekedar secara teoritis konseptual namun telah masuk ke area yang teknis administratif dimulai dari adanya kemerdekaan hakim atas (1) kekuasaan memutuskan (*decisional*) dan (2) kemandirian (*impartiality*) hingga pada akhirnya adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang didalamnya adalah kemerdekaan atas (1) institusinya dan (2) fungsinya. Selain itu, kemerdekaan kekuasaan kehakiman hanya dapat tegak apabila terdapat sistem transparansi dan akuntabilitas yang jelas. Akuntabilitas berfungsi untuk memastikan bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan sesuai dengan tujuan menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Kekuasaan tersebut harus bisa dipertanggungjawabkan kepada publik sebagai pemegang kedaulatan.⁷⁷ Saya memandang bahwa akuntabilitas merupakan elemen yang tidak dapat dilepaskan dari konsep kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Sehingga, pelekatan akuntabilitas merupakan satu kesatuan dengan kemerdekaan yang keduanya dimaksudkan untuk merealisasikan konsep negara hukum.

Demikian perkembangan doktrin kemerdekaan kekuasaan terkini. Saya mengucapkan selamat ulang tahun sekali lagi kepada Prof. Solly Lubis, semoga selalu diberikan kesehatan dan terimakasih telah menginspirasi banyak pemikir hukum dan kenegaraan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Aharon Barak, *The Judge In A Democracy*, Princenton, (New York; Princenton University Press, 2006)

Asian Development Bank, *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank*, (Manila: Asian Development Bank, 2004)

Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Elsam, 1998)

⁷⁷ Zainal Arifin Muchtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel..... Op. Cit*, hlm. 309.

- Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik*, (Jakarta: Radjawali Press, 2019)
- James Madison, Alexander Hamilton, et al, *The federalist papers*. (New York: New American Library, 1961)
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta; BIP, 2007)
- John A. Ferejohn & Larry D. Kramer, *Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint*, (New York: New York University Law Review, Vol 77, No 2, 2002)
- Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Guru Pinandita Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, SH, (Jakarta: LPFEUI, 1984)
- Lorne Neudorf, *The Dynamics of Judicial Independence: A Comparative Study of Courts in Malaysia and Pakistan*, (Canada: Springer, 2012)
- M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1980)
- M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1975)
- Marc A. Loth, *Court in Quest for Legitimacy: A Comparative Approach*, (Cech: Brno University Press, 2005)
- Martin Mayer, *The Judges: Penetrating Exploration of American Courts And of The New Decisions - Hard Decisions - They Must Make For A New Millennium*, (New York: Truman Talley Books, ,2007)
- Mukti Ali Arto, *Reformasi Mahkamah Agung*, (Jakarta: IRRI, 1999) hlm 49
- Peter H Russell dan David M O'Brien. *Judicial independence in the age of democracy: Critical Perspectives from Around the World*. (London: University Press of Virginia, 2001)
- Peter Newman ed. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law* (New York: Stockton Press, 1998)

- Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, (New York: Cornell University Press, 2005)
- Stephen B. Burbank dan Friedman Barry. *Judicial Independence at the Crossroads. An Interdisciplinary Approach*, (California: Sage. 2002)
- Susan Sullivan Lagon, *The Role of The Independent Judiciary*, (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1993)
- R. St. J. Macdonald, F. Matscher dan H. Petzold, *The European System for the Protection of Human Rights*, (Dodsrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2008)
- Theodore Becker, *Comparative Judicial Politics*. (Landham, MD: University Press of America. 1970)
- Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta Erlangga, 1980), hlm. 20
- Zainal Arifin Mochtar, *Sistem Peradilan yang Transparan dan Akuntabel Catatan Kecil Penguatan*, dalam *Komisi Yudisial, Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014

Jurnal

- Christopher M. Larkins, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*. (American Journal of Comparative Law Vol 44 No 4, 1996)
- David Pimentel, *Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity*, (Ohio: Cleveland State Law Review, Vol 51 No 1, 2015)
- David Pimentel, *Balancing Judicial Independence And Accountability In A Transitional State*, (Los Angeles: Pacific Basin Law Journal, Vol 33 No 2, 2016)
- Lars P Feld dan Stefan Voigt. *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators*,

(European Journal of Political Economy, vol. 19, 2003), hlm. 497-527.

Richard M. Howard dan Henry F. Carey. 2004. *Is an Independent Judiciary Necessary for Democracy?* (Judicature Review Journal Vol 87 No. 6), hlm. 287-288

William M. Landes, and Richard A. Posner *"The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective"*, (Journal of Law and Economics 18, 1975)

Tesis, Disertasi

Andi Muhammad Asrun, *Pemerintahan Otoriter dan Independensi Peradilan: Kajian Fenomena Keadilan Personal Dalam Peradilan di Tingkat Mahkamah Agung (1967-1998)*, (Jakarta: Disertasi pada Universitas Indonesia, 2003),

J. Djohansyah, *Reformasi Mahkamah Agung: Menuju Independensi kekuasaan Kehakiman*, (Bandung: Disertasi Pada Universitas Padjajaran Bandung, 2007)

Makalah

Andi Hamzah, *"Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman"* dalam BPHN, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII

Neal C. Tate dan Linda Camp Keith. *Conceptualizing and Operationalizing Judicial Independence Globally* (Makalah disampaikan pada the Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 Augustus – 1 September 2007, Chicago, Illinois)

Padmo Wahjono, *Indonesia adalah Negara yang Berdasar atas Hukum*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia disampaikan pada tanggal 17 November 1979, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Paulus Effendi Lotulung, *"Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Dalam*

Konteks Pembagian Kekuasaan dan Pertanggungjawaban Politik
(Jakarta: BPHN Seminar Hukum Nasional Ke-VIII “Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani,” 1999)

Pengaruh Islam dan Barat terhadap Pengaturan HAM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Auliya Khasanofa

Wakil Dekan I

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

A. Pendahuluan

Pengakuan, penghormatan, keadilan¹ dan kerja sama adalah indikator penting dalam konsep Hak Asasi Manusia (HAM).² Indikator itu terdapat dalam sumber Islam (Syari'ah). Mengamalkan al-Qur'an tidak berbicara spesifik tentang HAM. Mengenai HAM, Al-Qur'an berbicara pada tataran prinsip seperti: keadilan, musyawarah, saling menolong, menolak diskriminasi, menghormati kaum wanita, kejujuran, dan lain sebagainya. Rincian atas konsep-konsep itu dilakukan dalam Hadis dan tradisi tafsir. Karena itu, nilai-nilai HAM Barat dari kajian ketatanegaraan merupakan kelanjutan dari prinsip ajaran

¹ Mahmud Syaltuth menyebutkan keadilan merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem yang berorientasi kepada Tuhan. Dikatakannya, "Keadilan adalah sistem Allah saw. dan syari'ah-Nya". Baca Mahmud Syaltuth, *Islam Aqidah wa Syari'ah* (Cairo: Dar al-Qalam, 1966), hlm. 453.

² Bahwa HAM dirumuskan secara resmi untuk pertama kalinya oleh sebuah badan internasional dan mendapatkan dukungan anggota-anggotanya, setelah Perang Dunia Kedua oleh Amerika Serikat yang memenangkan peperangan, dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menerima resolusi yang menyebutkan empat pasal hak-hak kebebasan manusia: (1) Manusia berhak bebas dari ketakutan. (2) Manusia berhak bebas dari kekurangan. (3) Manusia memiliki kebebasan bersuara atau menyatakan pendapat dan pikiran. (4) Manusia berhak bebas beragama. Ramly Hutabarat, *Persamaan Di Hadapan Hukum (Equality Before The Law) di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985) h. 27.

Islam. Perbedaan antara Syari'ah dan konsep HAM terjadi pada aspek rinci (*furu'iyah*) sehingga secara prinsipal tidak ada problem. HAM dalam perspektif Islam dan Barat mempengaruhi sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sila kedua Pancasila secara jelas menyebutkan prinsip kemanusiaan yakni kemanusiaan yang adil dan beradab dan diturunkan dalam pasal-pasal UUD baik sebelum maupun pasca perubahan termasuk hingga aturan-aturan perundangan-undangan dibawahnya tidak lepas dari pengaturan mengenai HAM.

Sistem ketatanegaraan menunjukkan pada pembentukan fungsi lembaga, pembagian kewenangan dan pengaturan batas di antara jabatan satu sama lain maupun hubungan antara jabatan dan warga negara. Ketiga fungsi pembentukan, pembagian dan pengaturan tersebut merupakan fungsi yang mengoperasikan sebuah sistem ketatanegaraan berdasarkan norma-norma, aturan-aturan konstitusi serta prinsip-prinsip konstitusionalisme dan negara hukum yang terkandung dalam konstitusi.³ Konstitusi dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar di Indonesia.⁴

³ C. A. J. M. Kortman, *Constitutioneel Recht*, (Kluwer, Deventer, 1990), h. 27-34

⁴ Pada dasarnya jika kita berbicara mengenai negara dan segala sesuatu yang berkaitan dengannya, maka tidak akan mungkin terlepas dari membicarakan konstitusi sebagai landasan berpijak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Galibnya, negara-negara modern abad kedua puluh, merumuskan aturan-aturan dasar penyelenggaraan negara ke dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasarnya. Menurut Yusril, dimuatnya aturan-aturan dasar penyelenggaraan negara dalam konstitusi, dan bukan perincian-perinciannya adalah kesengajaan, bukan kealpaan para perumus konstitusi. Perumus konstitusi pada umumnya menyadari bahwa masyarakat yang eksis di negaranya bersifat dinamis, terus berubah dari waktu ke waktu. Dengan demikian, hubungan antara masyarakat dan konstitusi adalah hubungan interaktif. Pada satu pihak konstitusi memberikan dasar atau kerangka tentang masalah-masalah fundamental dalam penyelenggaraan negara, sedang di pihak lain pemahaman terhadap konstitusi juga dipengaruhi perkembangan masyarakat. Lihat Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 18; Lihat juga: Udiyo Basuki, Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi, *Jurnal Panggung Hukum*, (Vol.1, No.1, Januari 2015), h. 2.

Perubahan Undang Undang Dasar⁵ berpengaruh perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum, ketika, dan setelah amandemen⁶ konstitusi kontroversi atas proses dan pilihan substansi-substansi terus bermunculan termasuk dalam perubahan sistem ketatanegaraan. Menjadi sesuatu yang wajar sebab konstitusi adalah kesepakatan politik yang harus ditetapkan dari berbagai pilihan yang berdasar dari perpektifnya sendiri sama-sama baik dan rasional. Mengutip K. C. Wheare ketika mengatakan bahwa konstitusi itu adalah resultante alias kesepakatan politik bangsa melalui para pembuatnya sesuai tempat dan waktu tertentu, berikut Wheare menulis:

Constitution, when they framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interests, which are characteristic the society at that time..

⁵ Perubahan yang diambil dari istilah amandemen merupakan turunan dari Bahasa Inggris amendment artinya perubahan atau mengubah (to amend, to change, to alter, and to revise). Dalam konteks —perubahan konstitusi yang dimaksudkan adalah to change the constitution atau constitutional amendment atau to revise the constitution atau constitutional revision atau to alter the constitution atau constitutional alteration. Dalam pengertian yang lebih luas, Bagir Manan menggunakan istilah pembaruan yaitu memperbaiki Undang Undang Dasar dengan cara menambah, merinci, dan menyusun ketentuan yang lebih tegas. Kata pembaruan disini termasuk pula memperkuat sendiri-sendiri yang telah menjadi konsensus nasional seperti dasar negara, bentuk negara kesatuan (negara persatuan) dan bentuk pemerintahan republik. Pengaturan tentang prosedur amandemen Undang Undang Dasar menunjukkan bahwa Undang Undang Dasar sebagai ciptaan manusia pasti akan berubah karena perubahan itu sendiri merupakan hal yang alamiah. Dengan kata lain, tingkat keberlakuan UUD itu dipengaruhi oleh dimensi ruang dan waktu atau sangat tergantung dengan kesesuaian dan tuntutan zaman. Itu artinya baik secara sosiologis maupun politis, konstitusi harus mencerminkan kehidupan politik dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (die politische verfassung als gesellschaftliche wirklichkeit). Lihat Rosjidi Ranggawijaya, *Wewenang Menaafsirkan UUD*, (Bandung: Penerbit Cita Bakti Akademika, 1996), h.45; Bagir Manan, Pembaruan UUD 1945, *Jurnal Magister Hukum*, (Vol. 2 No. 1, 2000), h.5; Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1988), h.34.

⁶ Perubahan konstitusi yang dilakukan salah satunya adalah untuk mewujudkan kekuasaan judisial yang bermartabat sehingga penegakan akan keadilan di negara demokrasi Indonesia dapat terwujud. Developing countries continue to go through a process of adjustment in a great number of fields. In Indonesia, the people are in the process of adjusting and striking the right balance between traditional values and modernity; between material and spiritual well-being; between economic progress and democratic progress; and between reality and the desirable. Lihat J. Soedjiati Djiwandono, *Democratic Experiment in Indonesia: Between Achievements and Expectations*, *The Indonesian Quarterly* (Vol.XV, No.4, 1987); Lihat juga: Satya Arinanto, *Politik Hukum 2*, (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), p. 166.

*A constitution is indeed the resultant of parallelogram of forces-political, economic and social –which operate at the time of its adoption.*⁷

Dalam sistem ketatanegaraan, konstitusi dikonstruksikan sebagai kesepakatan tertinggi atau bahkan suatu kontrak sosial seluruh rakyat untuk dan dalam bernegara. Bentuk perumusannya: pertama, terdokumentasi secara tertulis dalam satu naskah hukum yang disebut Undang-Undang Dasar, atau kedua, tertulis secara tidak terdokumentasi dalam satu kesatuan naskah tetapi tercatat dalam banyak naskah sejarah, ataupun ketiga, tidak tertulis sama sekali melainkan hanya tumbuh dan ditaati dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara. Jika kandungan norma yang dimaksud merupakan norma hukum, disebut sebagai hukum konstitusi – *constitutional law*. Tetapi, jika nilai dan norma yang terkandung di dalamnya merupakan norma etika, maka hal itu dapat dinamakan sebagai etika konstitusi – *constitutional ethies*.⁸

Ketika Orde Baru tumbang pada tanggal 21 Mei 1998 setelah berkuasa selama 32 tahun karena adanya gerakan reformasi yang diperjuangkan oleh tokoh reformasi dan mahasiswa Indonesia, dengan berbagai tuntutan reformasi seperti konstutualisme dan aturan hukum; otonomi daerah; hubungan sipil – militer, masyarakat sipil; reformasi tata pemerintahan, pembangunan sosial – ekonomi, good governance,⁹ dan lembaga ombudsman, gender, dan pluralisme agama. Pada intinya, muncul berbagai masalah yang harus segera mendapatkan perhatian seperti pemulihan ekonomi, pemulihan dan peningkatan stabilitas politik dan keamanan, konsistensi penegakan supremasi hukum yang dalam perspektif tertentu juga dikaitkan dengan tuntutan pemberantasan berbagai korupsi, kolusi dan nepotisme.¹⁰ Gagasan untuk dilakukannya reformasi hukum untuk terwujudnya supremasi

⁷ K. C. Wheare, *The Modern Contitution*, (Oxford University Press, 3rd Impression, London-Newyork-Toronto, 1975) h. 67.

⁸ Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2014) h. 6.

⁹ Dalam konteks reformasi dibahas mengenai menguatnya isu mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance). Good governance telah menjadi salah satu isu penting yang sejalan dengan reformasi hukum. Lihat Satya Arianto, *Legal Aspect of Good Public Governance in Indonesia (Paper presented in Joint Seminar on Living in Plural Societes organized by Pemuda Muhammadiyah and The British Council in Jakarta, 21-22 Februari 2002)*.

¹⁰ Lihat Satya Arianto, Agenda Pertemuan Empat Tokoh, *Koran Tempo*, 12 April 2001, hal. 15; Satya Arianto, Sorotan: Pemerintahan Baru, *Kompas*, 30 Juli 2001, hal 7.

sistem hukum¹¹ menjadi prioritas di dalam bingkai konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹² Gagasan yang sering diperbincangkan adalah mengenai HAM karena dalam perjalanan sejarahnya baik orde baru dan orde lama diduga banyak terjadi pelanggaran HAM. Pasca reformasi ada keinginan untuk melakukan perubahan dimulai dari perubahan UUD dengan salah satu pembahasannya mengenai pengaturan tentang HAM yang dipengaruhi dari perspektif Islam dan Barat. Latar belakang tersebut menghadirkan permasalahan yakni bagaimana pengaruh Islam dan Barat terhadap pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945?

B. Pembahasan

Diskursus Islam dan HAM merepresentasikan tingkat dan kualitas relasi Islam dan Barat sebagaimana disinyalir Samuel P. Huntington melalui tesis benturan peradabannya. HAM beserta isu-isu modernisme dianggap tidak cocok dengan kultur Islam.¹³ Namun

¹¹ Menurut CGF. Sunaryati Hartono dalam makalahnya yang berjudul *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*. Sistem hukum nasional dimaknai sebagai “seluruh falsafah hukum, nilai-nilai, asas-asas dan norma-norma hukum mauoun aparatatur hukum dan lain-lain sumber daya manusia yang tergabung dalam lembaga dan organiasasi hukum selanjutnya, proses dan prosedur serta interaksi dan pelaksanaan hukum secara utuh mewujudkan dan menggambarakan kehadiran suatu tatanan hukum yang menumbuhkembangkan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Lihat Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintah Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut UUD 1945)* (Univertas Atmajaya, Yogyakarta, 1998), h. 22; Sedangkan Soetandyo membedakan konsep tata hukum dengan sistem hukum. Adapun yang dimaksud dengan tata hukum ialah ‘keseluruhan norma yang diakui masyarakat sebagai kaidah-kaidah yang mengikat (demi tercapainya ketertiban kehidupan dalam masyarakat), dan arena itu dipertahankan berlakunya oleh suatu otoritas yang juga diakui oleh masyarakat’. Sementara itu sistem hukum diartikan ‘keseluruhan aturan prosedur yang spesifik, yang karena itu dapat dibedakan ciri-cirinya dari kaidah sosial yang lain pada umumnya, dan kemudian secara relatif konsisten diterapkan oleh suatu struktur otoritas yang professional guna mengontrol proses sosial yang terjadi di masyarakat. Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia* (Rajawali Press, Jakarta, 1994) h. 1.

¹² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)* (UMM Press, Malang, 2002), h. 1.

¹³ Samuel P. Huntington, *Benturan Antar Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia*, (Yayasan Al Qalam, Jakarta, 2002)

kemunculan *Islam and the West: Testing the Clash Civilizations Thesis* (2002), working paper yang ditulis Pippa Norris dan Ronald Inglehart dari Universitas Harvard, menunjukkan fakta sebaliknya. Secara mengejutkan, Norris dan Inglehart menunjukkan bahwa ternyata tingkat performance demokrasi yang mengusung HAM didalamnya di masyarakat Muslim sama-sejajar dengan apa yang terjadi di Barat bahkan keberterimaan masyarakat Muslim terhadap gagasan demokrasi sedikit lebih tinggi daripada masyarakat Barat sendiri. Tentunya, temuan ini sangat menarik. Sehingga, relasi Islam dan modernisme produk Barat tidak selalu berpola dikotomis dan oposisi biner.¹⁴ Banyak penulis berpendapat bahwa berbagai doktrin tentang HAM kontemporer semata-mata merupakan tiruan dari gagasan-gagasan Islam yang telah berumur 1.400 tahun.¹⁵ Nabi Muhammad bukan saja berhasil membentuk masyarakat Madinah menjadi satu yang tidak bisa dipecah dengan adanya blok atau lainnya, bahkan juga dia telah berjaya membawa masyarakat Islam di Madinah ke tengah gelanggang internasional sebagai pelopor utama yang memegang obor tauhid dalam keagamaan dan hukum dan ketertiban dalam pemerintahan.¹⁶

Secara normatif, tidak ada agama yang menganjurkan kekerasan, kekejaman, dan pelanggaran atas hak-hak asasi manusia. Masalah keyakinan adalah masalah Tuhan, yang manusia sendiri tidak memiliki kewenangan untuk mengadili. Hal ini ditegaskan dalam QS, 16:125, "Sesungguhnya Tuhanmu jauh lebih mengetahui daripada engkau tentang siapa yang menyimpang dari jalan-Nya dan siapa yang mendapat petunjuk". Prinsip ini mempertegas bahwa dahulukan penghormatan terhadap HAM dan jangan engkau hiraukan keyakinannya selama ia tidak memusuhi dan melakukan penyerangan. Dengan kata lain, keyakinan yang berbeda jangan menghalangi kerja sama dan saling menghormati di antara manusia. Prinsip al-Qur'an ini menjadi jalan umat Islam untuk menjadi pelopor dalam toleransi dan

¹⁴ Pippa Norris and Ronald Inglehart, *Islam and the West: Testing the Clash Civilizations Thesis*, (Harvard University and the University of Michigan, Working Paper, 2002)

¹⁵ Sultanhussein Tabandeh, *A Muslim Comemntary on the universal Declaration of Human Right* (Guildford: F. J. Goulding, 1970)

¹⁶ Sepadan dengan yang dikatakan Arnold J. Toynbee, yakni ada dua cirri kehidupan sosial kerajaan Romawi pada zaman Muhammad yang meberikan kesan yang mendalam di dalam pikiran seorang peninjau Arabia, karena di Arabia menonjolkan seklaai kedua cirri tersebut yang pada kerajaan Romawi tidak ada. Pertama ialah cirri tauhid dalam keimanan dan yang kedua ialah hukum dan ketertiban dalam pemerintahan. Lihat H. Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Politik dan Ideologi Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1977) h. 190.

penegakan hak-hak asasi manusia. Umat Islam semestinya tidak gamang berbicara soal HAM, karena prinsip-prinsipnya telah diajarkan dalam Al Qur'an 1500 tahun yang lalu.¹⁷

Penggalian prinsip-prinsip HAM dari perpektif Islam memang sudah mulai dilakukan oleh sejumlah ulama. Hasilnya adalah munculnya karya-karya tentang HAM. Bahkan dengan pengayaan baru bahwa HAM harus satu paket dengan Kewajiban.¹⁸ Selanjutnya "Teologi HAM" dapat dirumuskan melalui kajian tafsir tematik (maudhu'iy), yakni mengklasifikasikan ayat yang memuat tema HAM kemudian dirumuskan dalam bentuk konsep-konsep utama tentang "Teologi HAM". Langkah semacam ini bisa diambil dari lompatan sejarah Islam tentang HAM sebagaimana tertulis dalam Piagam Madinah (al-Dustur al-Madinah) dan Cairo Declaration. Dalam deklarasi Madinah melalui Piagam Madinah yang terdiri 47 point merupakan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD) bagi negara Islam yang pertama didirikan oleh Nabi Muhammad SAW sebagai pedoman perilaku sosial, keagamaan, serta perlindungan semua anggota komunitas yang hidup bersama-sama di Madinah.¹⁹ Fenomena Piagam Madinah yang dijadikan pedoman perilaku sosial, keagamaan, serta perlindungan semua anggota komunitas yang hidup bersama-sama tersebut sampai menimbulkan decak kagum dari seorang sosiolog modern terkemuka berkebangsaan Amerika, yaitu Robert N Bellah, yang menyatakan bahwa kehidupan Madinah yang sangat menjunjung tinggi HAM, terlampau modern untuk ukuran zaman itu.²⁰

¹⁷ Islam datang secara inheren membawa ajaran tentang HAM, sebagaimana pandangan Maududi, bahwa ajaran HAM yang terkandung dalam Piagam Magna Charta yang lahir di Inggris tercipta 600 tahun setelah kedatangan Islam. Selain itu pemikiran Islam mengenai hak-hak bidang sosial, ekonomi, dan budaya telah mendahului pemikiran Barat. Sejarah Islam mengungkap bahwa sumber utama HAM terdapat di dalam Alquran dan Hadits. Sebagai perbandingan baca Yusuf Qardhawi, Ghairul Muslimin fil mujtama' al-Islami (Kairo: 1977).

¹⁸ Lihat Abdullah Ahmed an-Na'im, *Towards an Islamic Reformation: Civil Liberties, Human Rights and International Law* (Syracuse: Syracuse University Press, 1990).

¹⁹ Husein Haikal, *Sirah Nabawiyah* (Kairo: Maktabah al-'Arabiyah, 1960).

²⁰ Pujian itu dikemukakan demikian, "...There is no question but that under Muhammad, Arabian society made a remarkable leap forward in social complexity and political capacity. When the structure that took shape under the prophet was extended by the early caliphs to provide the organizing principle for a world empire, the result is something that for its time and place is remarkably modern. It is modern in the high degree of commitment, involvement, and participation expected from the rank-and-file members of the community. Selanjutnya baca Robert N. Bellah (ed.), *Beyond Belief* (New York: Harper & Row, edisi paperback, 1976), h. 150-151.

Seluruh hak merupakan kewajiban bagi negara maupun individu yang tidak boleh diabaikan. Sebagai contoh, negara berkewajiban menjamin perlindungan sosial bagi setiap individu tanpa ada perbedaan jenis kelamin, tidak juga perbedaan muslim dan non-muslim. Islam tidak hanya menjadikan itu kewajiban negara, melainkan negara diperintahkan untuk berperang demi melindungi hak-hak ini. Negara juga menjamin tidak ada pelanggaran terhadap hak-hak ini dari pihak individu. Pemerintah mempunyai tugas sosial yang apabila tidak dilaksanakan berarti tidak berhak untuk tetap memerintah.²¹

Ajaran Islam tentang HAM telah diaktualisasikan dalam kehidupan bermasyarakat pada zaman Nabi Muhammad SAW dan Khulafa'ur Rasyidin (empat khalifah pertama)²² seperti tersirat dalam beberapa Sunnah dan tradisi Sahabat seperti pesan Khalifah Abu Bakar ketika mengirim ekspedisi pertama ke negeri Syam: "Hendaklah kamu bersikap adil. Jangan patahkan keyakinan yang telah kamu ikrarkan. Jangan memenggal seseorang pun. Jangan bunuh anak-anak, lelaki-lelaki dan perempuan-perempuan. Jangan rusakkan atau membakar pohon-pohon korma, dan jangan tebang pohon-pohon yang menghasilkan buah-buahan. Jangan bunuh domba-domba, ternak-ternak atau unta-unta, kecuali sekedar untuk dimakan. Mungkin sekali secara kebetulan kamu akan bersua dengan orang-orang yang telah mengundurkan diri ke dalam biarabiar, maka biarkanlah mereka dan kegiatan mereka dalam keadaan yang damai ". Dari kajian terhadap ajaran Islam tentang hak asasi manusia dan aktualisasinya pada zaman Nabi dan Khulafa'ur Rasyidin, dapatlah disimpulkan bahwa prinsip-prinsip dasar yang berkaitan dengan hak asasi manusia, seperti persamaan, persaudaraan, kebebasan, kemerdekaan, dan penghormatan terhadap sesama dengan jelas telah dikukuhkan sejak tahap awal Islam, sehingga (menurut pengakuan objektif Jean

²¹ Pendekatan transendental dari HAM Barat yang terfokus kepada aspek kemanusiaannya yang dalam kenyataannya menimbulkan krisis kemanusiaan, alienasi dan dehumanisasi yang disebut sebagai penyakit-penyakit peradaban. Hukum berdimensi transendental yang muncul dari HAM dalam perspektif Islam menjadi pencerahan baru untuk mengisi kekosongan yang ada dalam HAM Barat. HAM Islam yang berdimensi transendental berorientasi pada kemaslahatan manusia sebagai wujud dari kasih sayang Tuhan Yang Maha Esa. Lihat Auliya Khasanofa, Krisis Epistemologis Hukum Positivistik Menuju Pencerahan Baru dengan Paradigma Hukum Profetik dalam buku Absori, Kelik Wardiono, Shidarta dan Aan Asphianto (Ed), *Transendensi Prospek dan Implementasi* (Yogyakarta, Genta Publishing, 2017) h. 263

²² Muhammad Husain Haikal, *Sejarah Hidup Muhammad* (Jakarta, Litera Antar Nusa, 2001) h. 540

Claude Vatin, 1987) “menempatkan dunia Islam beberapa abad di depan Barat”.²³ Friksi antara Barat dan Islam dalam menandang hak asasi manusia dapat ditarik benang merah bahwa keduanya sepakat bahwa hukum dan hak asasi manusia erat sekali hubungannya. Hukum bagi umat manusia, ditinjau dari hak asasi manusia sebenarnya untuk memformalkan hak-hak dasar tersebut, dan bukan mematikan hak asasi manusia.²⁴

Salah satu yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia adalah dengan adanya Pancasila yang didalamnya terdapat sila kedua yang merepresentasikan prinsip HAM. Ideologi²⁵ Pancasila harus dipahami sebagai satu kesatuan organis, dimana masing-masing silanya saling menjiwai atau mendasari sila-sila lain, mengarahkan dan membatasi. Pemahaman pancasila juga harus diletakkan dalam suatu kesatuan integratif dengan pokok-pokok pikiran yang digariskan di dalam pembukaan UUD 1945. Tanpa pemahaman seperti tersebut, akan kehilangan maknanya, pancasila dapat ditafsirkan secara subyektif, menjadi terdistorsi dan kontraproduktif seperti pemilihan presiden secara langsung pasca amandemen di Indonesia.²⁶

²³ Muhammad Husain Haekal, *Abu Bakar As-Siddiq Sebuah Biografi Dan Studi Analisis Tentang Permulaan Sejarah Islam Sepeninggal Nabi* (Jakarta, Pustaka Litera AntarNusa, 2006) h. 145

²⁴ A. Masyhur Effendi, *Tempat Hak-hak Asasi Manusia dalam Hukum* (Bandung: Alumni, 1980) h. 12.

²⁵ Terence Ball menggambarkan ideologi sebagai berikut: “an ideology is a fairly coherent and comprehensive set of ideas that explains and evaluates social conditions, helps people understand their place in society, and provides a program for social and political action. An ideology, more precisely, performs four functions for people who hold it: the (1) explanatory, (2) evaluative, (3) orientative, and (4) programmatic functions. Lihat Terrance Ball dkk, *Political Ideologies And The Democratic Ideal*, (Perason, New Jersey 2013), h. 5.

²⁶ Kuntowijoyo mengusulkan adanya proses “radikalisasi Pancasila”. Radikalisasi dalam arti ini adalah revolusi gagasan, demi membuat Pancasila tegar, efektif, dan menjadi petunjuk bagaimana negara ini ditata-kelola dengan benar. Radikalisasi yang dimaksudkan adalah (1) mengembalikan Pancasila sebagai ideologi negara, (2) mengembangkan Pancasila sebagai ideologi menjadi Pancasila sebagai ilmu, (3) mengusahakan Pancasila mempunyai konsistensi dengan produk-produk perundangan, koherensi antarsial, dan korespondensi dengan realitas sosial, (4) Pancasila yang semula hanya melayani kepentingan vertikal (negara) menjadi Pancasila yang melayani kepentingan horizontal, dan (5) menjadikan Pancasila sebagai kritik kebijakan negara. As’ad Said Ali merangkum setidaknya terdapat empat gagasan dalam memosisikan Pancasila. Pertama, wacana Pancasila sebagai kontrak sosial dan bukan sebagai ideologi. Dengan diletakkan sebagai kontrak sosial, Pancasila tidak mungkin berbenturan dengan ideologi-ideologi atau pandangan dunia, baik yang bersifat sekuler maupun keagamaan. Kedua, wacana Pancasila sebagai ideologi kebangsaan. Sebagai ideologi bangsa, Pancasila dimiliki bersama oleh beragam suku bangsa di Indonesia. Pancasila dapat berfungsi secara efektif sebagai

Secara filosofis, Pembukaan UUD 1945 merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Ia juga dapat dikatakan sebagai tanda kelahiran (akte) karena sebagai *modus vivendi* di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Dari sudut hukum, Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechside*) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang menjadi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan termasuk Undang Undang Dasar.²⁷ Dalam Pancasila terkandung nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa kita, antara lain : nilai keadilan, kemanusiaan, nilai religi, persatuan dan sebagainya. Dalam ilmu sosial suatu nilai (*value*) adalah suatu yang dianggap baik atau benar, sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga dan diidamkan, didambakan dan ingin diraih oleh manusia.²⁸

Masa reformasi disusun instrumen perencanaan pengaturan HAM. Menurut Solly Lubis Perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (*manajemen*), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan

perekat keberagaman masyarakat Indonesia. Fungsi itu hilang tatkala Pancasila diubah menjadi ideologi negara. Mochtar Pabottinggi adalah salah seorang penggagas Pancasila sebagai ideologi bangsa ini. Ketiga, wacana Pancasila sebagai visi bangsa dan negara. Pancasila adalah cita-cita atau harapan yang hendak diraih, bukan kondisi faktual sekarang. Pandangan ini didasarkan pada argumen bahwa terlalu banyak kondisi faktual yang jauh dari nilai-nilai Pancasila. Sebagai visi bangsa dan negara, Pancasila ibarat kompas yang membantu meluruskan langkah ke mana bangsa dan negara meluruskan langkah dan perjuangan. Keempat, wacana yang meletakkan Pancasila sebagai konsepsi politis atau ideologi negara. Pancasila hanya berlaku di ruang publik dan atau di dalam domain politik. Pancasila hanya berlaku pada struktur dasar dari kehidupan kenegaraan, yaitu lembaga-lembaga politik, ekonomi dan sosial sebagai kesatuan skema kerjasama dalam hidup berbangsa dan bernegara. Dengan skema ini, ideologi-ideologi yang berada di dalam domain privat, golongan, atau asosiasi terbatas diperbolehkan hidup serta harus diakui dan dihormati negara. Lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (PT Gramedia Pustaka Utama, 2012, Jakarta), h. 47; Lihat juga: As'ad Said Ali, *Negara Pancasila: Jalan Kemakmahan Berbangsa*, (LP3ES, Jakarta 2009), h. 48-55.

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013), h. 3-4.

²⁸ Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Mandar Maju, Bandung, 2002) h. 13.

manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis.²⁹ Diantaranya amandemen UUD 1945³⁰ yang kemudian memasukkan HAM dalam bab tersendiri dengan pasal-pasal yang menyebutkan HAM secara lebih detail. Selain amandemen UUD 1945 juga ditetapkannya Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang menugaskan kepada lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai HAM kepada seluruh masyarakat. Juga menugaskan kepada Presiden RI dan DPR RI untuk meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, dan diundangkannya Undang-Undang RI No. 09 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum dan Undang-Undang RI No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang juga memperkuat posisi Komnas HAM yang dibentuk sebelumnya berdasarkan Keppres. No. 50 Tahun 1993 Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, serta diundangkannya Undang-Undang RI No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Ismail Suny berpendapat bahwa terdapat tiga kemungkinan bentuk hukum yang dapat menampung rincian HAM itu:

1. Menjadikannya sebagai bagian integral dari UUD 45 yaitu dengan melakukan amandemen UUD 45.
2. Menetapkan rincian HAM dalam Ketetapan MPR. Keberatannya adalah bahwa suatu Ketetapan MPR pada umumnya tidak mengatur ancaman hukuman bagi pelanggarnya.
3. Mengundangkannya dalam suatu Undang-Undang yang mengatur tentang sanksi hukum terhadap pelanggarnya.³¹

Dari tiga kemungkinan bentuk hukum dalam realitasnya secara keseluruhan telah dipraktekkan oleh pemerintah Indonesia dalam menguraikan rincian HAM. Wacana tentang perlunya HAM dimasukkan dalam UUD 1945 berkembang ketika kesadaran akan pentingnya jaminan perlindungan HAM semakin meningkat menyusul

²⁹ Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Edisi 2, Cetakan I, (PT. Sofmedia-Jakarta, 2011) h. 67

³⁰ Salah satu hasil amandemen adalah menghadirkan Mahkamah Konstitusi RI yang salah satunya menegawal terlaksananya HAM dalam peradilan konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan pada hakikatnya adalah reformasi kehidupan ketatanegaraan yang menuntut penegakan hukum secara adil. Lihat Solly Lubis, MK dan Putusannya: Antara Harapan dan Kenyataan, *Jurnal Konstitusi* Vol. 3 No. 4 (desember, 2016) h. 58

³¹ Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia diIndonesia*, (PT. Alumni,Bandung, 2001), h 80-81

jatuhnya rezim Orde Baru yang represif dan otoriter. Telah diakui bahwa UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur tentang HAM, bahkan beberapa pakar secara tegas menyatakan bahwa konstitusi negara kita tidak mengenal HAM karena dirumuskan sebelum adanya Deklarasi Universal HAM. Atas dasar itu amandemen UUD 1945 untuk memasukkan HAM didalamnya merupakan tuntutan reformasi yang tidak bisa dielakkan. Dan usaha ini diharapkan akan semakin memperkuat komitmen negara Indonesia untuk menegakkan dan melindungi HAM di Indonesia, karena dengan menjadi bagian integral UUD 45 HAM itu akan menjadi hak yang dilindungi secara konstitusional (*constitutional right*). Pemikiran ini kemudian direalisasikan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 melalui amandemen II UUD 1945.

HAM di Indonesia bersumber dan bermuara pada Pancasila yang artinya HAM mendapat jaminan kuat dari falsafah bangsa, yakni Pancasila. Bermuara pada Pancasila dimaksudkan bahwa pelaksanaan HAM tersebut harus memperhatikan garis yang telah ditentukan dalam ketentuan falsafah Pancasila. Bagi bangsa Indonesia, melaksanakan HAM bukan berarti melaksanakan dengan sebebas-bebasnya melainkan harus memperhatikan ketentuan yang terkandung dalam pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Hal ini disebabkan pada dasarnya memang tidak ada hak yang dapat dilaksanakan secara mutlak tanpa memperhatikan hak orang lain. Pengaturan HAM dalam UUD NRI 1945 mengatur hak-hak dasar setiap warga negara di dalam bidang sosial, ekonomi, politik, budaya, sipil, serta hak atas pembangunan. Setiap warga negara seimbang antara hak dan kewajibannya. Pengaturan mengenai HAM dalam UUD NRI 1945 adalah seimbang antara hak dan kewajiban.³²

HAM dalam Konstitusi Indonesia diatur seimbang antara hak dan kewajiban setiap orang sehingga tercipta suatu kehidupan yang harmoni. Selain itu terdapat pembatasan bagi setiap orang dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Pembatasan yang ditetapkan dengan UUD semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

³² Yeni Handayani, Pengaturan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dan Konstitusi Amerika, *Rechtsvinding Online Jurnal*, 2014, h 4

C. Penutup

Hak-hak asasi manusia memperoleh landasannya dalam Islam melalui ajarannya yang paling utama, yaitu tauhid (mengesakan Tuhan). Karena itu, hak-hak asasi manusia dalam yang kemudian menjadi salah satu bagian dari hukum Islam lebih dipandang dalam perspektif theosentris (sadar kepada Allah sebagai pusat kehidupan) yang berarti hukum dalam dimensi transendental. Setelah melalui proses yang panjang, kesadaran akan hak-hak asasi manusia mengglobal sejak 10 Desember 1948 dengan ditetapkannya oleh PBB Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia. Deklarasi PBB ini, juga deklarasi-deklarasi sebelumnya, dirancang untuk melindungi kebebasan individu di depan kekuasaan raja, kaum feodal, atau negara yang cenderung dominan dan tersentralisasi. Dalam HAM Barat manusia dipandang sebagai ukuran bagi segala sesuatu karena ia adalah pusat atau titik tolak dari semua pemikiran dan perbuatan. Produk dari perspektif anthroposentris ini tidak lain adalah individu yang otonom.

Penghargaan kepada hak asasi manusia, dengan demikian, merupakan bentuk kualitas kesadaran keagamaan, yaitu kesadaran kepada Allah sebagai pusat kehidupan. Hal tersebut berbeda dengan HAM Barat yang lebih menekankan aspek kemanusiaan yang terpusat kepada pemenuhan hak. Dalam pergulatan antara HAM Islam dan Barat mempengaruhi perubahan UUD di Indonesia yang tercantum dalam pasal-pasal yang mengatur HAM dalam UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Absori, Kelik Wardiono, Shidarta dan Aan Asphianto (Ed), *Transendensi Prospek dan Implementasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2017)
- Ahmad, Zainal Abidin, *Konsepsi Politik dan Ideologi Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1977)
- Ali, As'ad Said, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, (LP3ES, Jakarta 2009)
- Asshidiqie, Jimly, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2014)
- Arinanto, Satya, *Politik Hukum 2*, (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001)

- _____, *Legal Aspect of Good Public Governance in Indonesia (Paper presented in Joint Seminar on Living in Plural Societies organized by Pemuda Muhammadiyah and The British Council in Jakarta, 21-22 Februari 2002).*
- _____, *Agenda Pertemuan Empat Tokoh, Koran Tempo, 12 April 2001*
- _____, Arianto, Sorotan: Pemerintahan Baru, *Kompas*, 30 Juli 2001
- An-Naim, Abdullah Ahmed, *Towards an Islamic Reformation: Civil Liberties, Human Rights and International Law* (Syracuse: Syracuse University Press, 1990)
- Basuki, Udiyo, Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi, *Jurnal Panggung Hukum*, (Vol.1, No.1, Januari 2015)
- Bellah, Robert N. (ed.), *Beyond Belief* (New York: Harper & Row, edisi paperback, 1976)
- Daming, Saharuddin Daming, *Eskafasi Mutiara HAM dalam Islam dibalik Hegemoni Barat*. (Komisioner Komnas HAM, Sub Kom Pendidikan dan Penyuluhan)
- Djiwandono, J. Soedjiati, Democratic Experiment in Indonesia: Between Achievements and Expectations, *The Indonesian Quarterly* (Vol.XV, No.4, 1987), p. 166.
- Effendi, A. Masyhur, *Tempat Hak-hak Asasi Manusia dalam Hukum* (Bandung: Alumni, 1980)
- Haekal, Muhammad Husein *Sirah Nabawiyah* (Kairo: Maktabah al-'Arabiyyah, 1960)
- , *Sejarah Hidup Muhammad* (Jakarta, Litera AntarNusa, 2001)
- Abu Bakar As-Siddiq Sebuah Biografi Dan Studi Analisis Tentang Permulaan Sejarah Islam Sepeninggal Nabi* (Jakarta, Pustaka Litera AntarNusa, 2006)

- Handayani, Yeni, Pengaturan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dan Konstitusi Amerika, *Rechtsvinding Online Jurnal*, 2014
- Huntington, Samuel P. *Benturan Antar Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia*, (Yayasan Al Qalam, Jakarta, 2002)
- Hutabarat, Ramly *Persamaan Di Hadapan Hukum (Equality Before The Law) di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985)
- Ibrahim, Anis, et. al, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, (Setara Press, Malang, 2013)
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, (Russel & Russel, Newyork, 1973)
- Khadduri, Majid, Human Right in Islam *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 243. 1946)
- Khasanofa, Auliya, *Konsep dan Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dalam UUD 1945 Pasca Perubahan di Indonesia*, (Malang, Penulisan Hukum Program Strata Satu FH UMM, 2004)
- Kortman, C. A. J. M., *Constitutioneel Recht*, (Kluwer,Deventer, 1990)
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1988)
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (PT Gramedia Pustaka Utama, 2012, Jakarta)
- Lubis, Solly, *Hukum Tata Negara*, (Mandar Maju, Bandung, 2002)
- _____, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Edisi 2, Cetakan I,(PT. Sofmedia-Jakarta, 2011)
- _____, MK dan Putusannya: Antara Harapan dan Kenyataan, *Jurnal Konstitusi* Vol. 3 No. 4 (desember, 2016)
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi*

Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Keperwakilan, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996)

Manan, Bagir, Pembaruan UUD 1945, *Jurnal Magister Hukum*,(Vol. 2 No. 1, 2000)

_____,*Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia diIndonesia*, (PT. Alumni,Bandung, 2001)

Moleong, Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Karta Karya, 1989)

Noris, Pippas and Ronald Inglehart, *Islam and the West: Testing the Clash Civilizations Thesis* (Harvard University and the University of Michigan, Working Paper, 2002)

Ranggawijaya, Rosjidi, *Wewenang Menafsirkan UUD*, (Bandung: Penerbit Cita Bakti Akademika, 1996).

Syaltut, Mahmud, , *Islam Aqidah wa Syari'ah* (Cairo: Dar al-Qalam, 1966)

Qardhawi, Yusuf, *Ghoirul Muslimin fil mujtama' al-Islami* (Kairo: 1977).

Tabandeh, Sultanhussein, *A Muslim Comementary on the universal Declaration of Human Right* (Guildford: F. J. Goulding, 1970)

Wheare, K. C., *The Modern Contitution*, (Oxford University Press, 3rd Impression, London-Newyork-Toronto, 1975)

Aspek-Aspek Pembaharuan Lembaga Negara dan Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara dan Problematikanya Pasca Amandemen UUD 1945

Ahmad

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

A. Pendahuluan

Dari awal, para pendiri negara secara eksplisit sudah menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Bahkan, Soekarno menyebutnya sebagai UUD atau *Revolutive Grondwet*. Kondisi obyektif ini sudah diantisipasi oleh the *Fouding Fathers* dengan menyediakan Pasal 37 UUD 1945 sebagai sarana untuk melakukan perubahan. Karena kelalaian menjalankan amanat itu, sejak awal kemerdekaan proses penyelenggaraan negara dilaksanakan dengan konstitusi yang bersifat sementara.¹ Menelusuri perjalanan sejarah ketatanegaraan selama hampir setengah abad di bawah UUD 1945 (1945-1949 dan 1959-2002), persoalan mendasar tidak hanya terletak pada sifat kesementaraan tetapi lebih kepada kelemahan-kelemahan elementer yang terdapat dalam UUD 1945. Misalnya, sangat fleksibel untuk diterjemahkan sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan, terperangkap dalam design ketatanegaraan yang rancu sehingga tidak membuka ruang untuk melaksanakan paradigma *checks and balances* atau akuntabilitas

¹ Saldi Isra, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/384-perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia.html>, diakses Selasa 28 April 2020, pukul 18.22 Wib.

horizontal dalam menciptakan *good governance*.²

Dinamika politik Negara Indonesia sejak kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan reformasi tahun 1998 (Amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002) telah mengalami beberapa kali perubahan dalam sistem ketatanegaraan, terutama menyangkut perubahan lembaga-lembaga negara termasuk kedudukan, tugas, wewenang maupun fungsinya. Hal ini akibat dari adanya perubahan konstitusi yang diterapkan oleh rezim kekuasaan yang berkuasa pada masing-masing rezim kekuasaan.

Krisis ketatanegaraan yang diawali dengan kejatuhan Soeharto pada tahun 1998 memberikan kesempatan untuk melakukan perubahan secara mendasar terhadap UUD 1945. Banyak anggapan bahwa salah satu penyebab krisis itu adalah ketidakmampuan UUD 1945 mengantisipasi penyelewengan-penyelewengan dalam praktek penyelenggaraan negara. Dalam waktu yang panjang, UUD 1945 telah menjadi instrumen politik yang ampuh berkembangnya otoritarianisme dan menyuburkan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) di sekitar kekuasaan Presiden.³ Kata reformasi sangat bertuah pada penghujung tahun 1990-an sampai pada awal tahun 2000-an. Betapa tidak, Suharto penguasa Orde Baru yang berkuasa selama lebih dari 3 dekade “lengser keprabon” dilanda oleh kekuatan rakyat yang mengusung tema reformasi kekuasaan otoriter birokratik yang sentralistik. Gerakan reformasi menghendaki ditegakkannya pemerintahan demokratis berdasarkan hukum dengan desentralisasi kekuasaan. Instrumen terpenting yang digunakan Suharto melanggengkan kekuasaannya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula sangat disakralkan digugat.⁴

Alasan utama perubahan UUD 1945 adalah reformasi sosial yang terjadi pada tahun 1998 ditandai dengan pengunduran diri Presiden Soeharto pada 22 Mei 1998. Dengan lahirnya era baru dalam kehidupan sosial dan politik bangsa maka rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan demokrasi menghendaki hukum dasar negara (*staats fundamental norm*) juga harus ditata-ulang

² Saldi Isra, 2002, Konstitusi Baru: Salah Satu Upaya Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan, Makalah Disampaikan dalam Diskusi “Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan, Refleksi Kaum Muda atas Demokrasi, Civil Society dan Pluralisme” yang dilaksanakan Hariian Umum Kompas, di Ciloto-Puncak, Jawa Barat 27-29 Mei 2002.

³ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit*

⁴ A.A. Oka Mahendra, Perubahan Undang-Undang Dasar Antara Harapan dan Kenyataan, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/685-perubahan-undang-undang-dasar-antara-harapan-dan-kenyataan.html>, diakses Selasa, 27 Aapril 2020, Pukul 05.38 Wib.

karena dianggap melestarikan budaya rezim lama (orde baru). Ketentuan-ketentuan mendasar yang belum ada harus dimunculkan sehingga cita-cita bernegara untuk mensejahterakan dan melindungi rakyat tercapai. Dalam ketentuan UUD 1945, terdapat lebih dari 35 (tiga puluh lima) subjek jabatan atau subjek hukum kelembagaan yang dapat dikaitkan dengan pengertian lembaga atau organ negara dalam arti yang luas.

Desakralisasi Undang-undang Dasar tak terbandung. Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim⁵ mengemukakan berbagai alasan mengapa UUD NRI Tahun 1945 perlu diubah, yaitu dilihat dari perspektif filosofis, historis, sosiologis, yuridis, praktek ketatanegaraan, dan materi. Sementara itu DPDRI mengemukakan "penyebab utama mengapa konstitusi harus mengalami perubahan tentu saja karena konstitusi itu dianggap sudah ditinggalkan oleh zamannya, sudah tak sesuai lagi dengan kebutuhan rakyat yang membuatnya." Perubahan pertama ditetapkan pada Sidang MPR tanggal 19 Oktober 1999. Ada 9 Pasal yang diubah secara mendasar. Adapun gambaran lengkap periodisasi amandemen, mekanisme dan hasil amandemen sebagai berikut:

Tabel Matrik Pembaharuan dalam UUD setelah diamandemen⁶

No.	Periodisasi Amandemen	Mekanisme Amandemen	Hasil Amandemen
1.	Amandemen I (14-21 Oktober 1999)	Sidang Umum MPR 1999	Penyempurnaan Sembilan Pasal UUD 1945 (Pasal 5,7,9, 13,14,15,20, dan 21) tentang kekuasaan Presiden.
2.	Amandemen II (7-8 Agustus 2000)	Sidang Tahunan MPR 2000	Penyempurnaan dan Penambahan beberapa pasal tentang wilayah Negara, warga Negara, dan penduduk, HAM, pertahanan dan keamanan, pemerintah daerah, DPR, Negara, bendera, bahasa, dan lambang negara. serta lagu kebangsaan..
3.	Amandemen III (1-9 November 2001)	Sidang Tahunan MPR 2001	Penyempurnaan dan penambahan beberapa pasal tentang bentuk dan kedaulatan negara, kewenangan MPR, kepresidenan, pemakzulan, keuangan negara, dan kehakiman.

⁵ Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim Lihat dalam A.A. Oka Mahendra, *Ibid*

⁶ Kompas, Jumat, 19 Agustus 2011

4.	Amandemen IV (1-11 Agustus 2002)	Sidang Tahunan MPR 2002	Penyempurnaan dan penambahan beberapa pasal tentang DPD sebagai bagian dari MPR, penggantian Presiden, pernyataan perang, perdamaian, perjanjian, mata uang bank sentral, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, dan perubahan UUD.
----	----------------------------------	-------------------------	---

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan Amandemen UUD 1945 periode 1999-2001 yakni: 1) urgensi pertama yaitu kebutuhan mengurangi atau membatasi kekuasaan Presiden.; 2) urgensi kedua yaitu keperluan menghidupkan check and balances; 3) sementara urgensi ketiga dan keempat yaitu kebutuhan memunculkan lembaga-lembaga baru, penguatan hak rakyat (hak asasi manusia), dan kebutuhan untuk memperjelas pasal-pasal tertentu agar tidak lagi multitafsir.

Jika ditelaah lebih kritis aspek pembaharuan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara hasil amandemen UUD 1945 ditemukan 2 (dua) perubahan fundamental yang dilakukan, yaitu (1) pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR; dan (2) pembatasan masa jabatan presiden selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Perubahan kedua ditetapkan pada Sidang MPR tanggal 18 Agustus tahun 2000. Ada 25 Pasal perubahan/tambahan dan perubahan dan perubahan 5 Bab. Perubahan fundamental terpenting berkaitan dengan 8 hal, yaitu (1) otonomi daerah/desentralisasi; (2) pengakuan serta penghormatan terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya; (3) penegasan fungsi dan hak DPR; (4) penegasan NKRI sebagai sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang; (5) perluasan jaminan konstitusi-onal hak asasi manusia; (6) sistem pertahanan dan keamanan Negara; (7) pemisahan struktur dan fungsi TNI dengan Polri; dan (8) peng-aturan bendera, bahasa, lambang Negara, dan lagu kebangsaan.

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November 2001. Ada 23 Pasal perubahan/tambahan dan 3 Bab tambahan. Perubahan ketiga ini merupakan perubahan yang paling

luas mencakup 25 Pasal dan 3 Bab tambahan. Perubahan mendasar meliputi 10 hal, yaitu (1) penegasan Indonesia sebagai negara demokratis berdasar hukum berbasis konstitusionalisme; (2) perubahan struktur dan kewenangan MPR; (3) pemilihan Presiden dan wakil Presiden langsung oleh rakyat; (4) mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden; (5) kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah; (6) pemilihan umum; (7) pembaharuan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan; (8) perubahan kewenangan dan proses pemilihan dan penetapan hakim agung; (9) pembentukan Mahkamah Konstitusi; dan (10) pembentukan Komisi Yudisial.

Perubahan keempat ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 10 Agustus 2002, meliputi 13 pasal, 3 pasal aturan peralihan, 2 pasal aturan tambahan dan perubahan 2 bab. Perubahan mendasar meliputi 12 hal, yaitu (1) perubahan susunan MPR menjadi terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum; (2) melengkapi aturan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; (3) pelaksana tugas kepresidenan; (4) Dewan Pertimbangan Presiden menggantikan Dewan Pertimbangan Agung yang dihapuskan; (5) bank sentral; (6) hak mendapat pendidikan bagi setiap warga negara dan prioritas anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20%; (7) negara memajukan kebudayaan nasional, menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional; (8) negara meng-embangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak; (9) syarat perubahan Undang-Undang Dasar; (10) tenggat waktu pembentukan Mahkamah Konstitusi paling lambat 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung; (11) penugasan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS dan ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003; dan (12) dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

Empat kali perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan secara bertahap dalam waktu relatif singkat selama 4 tahun, yaitu dari tahun 1999-2002 berjalan begitu saja tanpa suatu grand design yang jelas. Pembahasan dalam sidang MPR tidak mengalami kendala berarti meskipun perdebatan sering berjalan tajam dan alot dengan argumentasi yang yang mendalam. Ada dua alasan mengapa pembahasan berjalan lancar, yaitu (1) romantisme reformasi masih hangat dalam hati partai politik, anggota MPR dan para aktivis; dan (2) ter-

capainya kesepakatan dasar dalam Panitia Ad Hoc I MPR yang dijadikan pegangan oleh para anggota MPR dalam melakukan perubahan terhadap UUDNRI Tahun 1945 yang meliputi (a) tidak mengubah Pembukaan UUDNRI Tahun 1945; (b) tetap mempertahankan NKRI; (c) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (d) penjelasan UUDNRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal yang normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal, dan (e) perubahan dilakukan dengan “*addendum*”.

Dalam empat kali perubahan Undang-Undang Dasar secara kuantitatif dan kualitatif sebetulnya wajah Undang-Undang Dasar sebelum perubahan nyaris tak dikenali lagi. Jimly Asshiddiqie⁷ (2006:61) antara lain mengemukakan ”Dari segi kuantitatif saja sudah dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUDNRI Tahun 1945 setelah mengalami empat kali perubahan, sudah berubah sama sekali menjadi satu konstitusi baru. Hanya nama saja yang dipertahankan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan isinya sudah berubah secara besar-besaran.”

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional (constitutional reform). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya good governance, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.

Konsep Negara Hukum (Rechtsstaat), mempunyai karakteristik sebagai berikut : (1) Penyelenggaraan negara berdasar Konstitusi; (2) Kekuasaan Kehakiman yang merdeka; (3) Penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia; (4) Kekuasaan yang dijalankan berdasarkan atas prinsip bahwa pemerintahan, tindakan dan kebijakannya harus berdasarkan ketentuan hukum (*due process of law*).

Negara hukum bertujuan untuk menghindari negara atau pemerintah bertindak sewenang-wenang. Dengan kata lain, konsep negara hukum bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara atau pemerintah. Kekuasaan pemerintah yang terbatas atau yang dibatasi merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang berkedaulatan rakyat (pemerintah demokratis). Konsep *rechstaat* dalam perkembangannya sering dikaitkan dengan konsep demokrasi, sehingga kedua istilah tersebut menyatu menjadi *democratische*

⁷ Jimly Asshiddiqie Lihat A.A. Oka Mahendra , *Loc. Cit*

rechstaat atau Negara hukum yang demokrasi.⁸

Negara hukum yang demokratis sebagaimana yang sedang berlaku di Negara kesatuan Republik Indonesia pada saat ini telah banyak mempengaruhi sistem kehidupan ketatanegaraan Indonesia sehingga tatanan yang sedang tumbuh dan berkembang merupakan proses kelanjutan dari adanya tuntutan reformasi 1998 yang menghendaki adanya tatanan baru dalam penyelenggaraan kekuasaan oleh lembaga-lembaga negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tercermin pada pokok-pokok pikiran para founding father bangsa Indonesia yang tertuang dalam Undang-undang Dasar tahun 1945 sebelum di amandemen atau setelah adanya penjabaran lebih lanjut sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 pasca amandemen.

Adapun dalam artikel ini penulis akan menguraikan hal-hal yang berkaitan dengan aspek-aspek pembaharuan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasca Amandemen yang meliputi lembaga-lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan yang baru serta lembaga negara baru yang dibentuk berdasarkan amanat dari perubahan konstitusi pasca amandemen sebagai era baru dalam sistem ketata negara Indonesia yang modern, sebagai upaya-upaya lanjutan dalam mencapai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu terwujudnya masyarakat yang sejaterah, adil dan makmur dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Pembahasan

1. Dasar Pemikiran Dan Latar Belakang Perubahan UUD 1945.

Secara etimologi, istilah “perubahan” berasal dari kata dasar “ubah” merupakan kata kerja yang diartikan sebagai; 1) menjadi lain (berbeda) dari semula; 2) bertukar (beralih, berganti) menjadi sesuatu yang lain⁹ sedangkan perubahan merupakan kata benda yang diartikan sebagai hal atau keadaan berubah; peralihan; pertukaran.¹⁰ Dalam hal ini kata ubah juga dapat diartikan sebagai

⁸ Iriyanto A. Baso Ence, Negara hukum dan hak uji konstiusionalitas Mahkamah Konstitusi telaah terhadap kewenangan Mahkamah Konstotusi, Alumni Bandung 2008, Hal Vii

⁹ https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur_ketatanegaraan_pasca_amandemen.pdf Lihat juga <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perubahan>, diakses hari Rabu tanggal 29 April 2020, pukul 09.38 Wib.

¹⁰ Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Edisi 3 Jilid 3.

pengubahan yakni kata benda yang berarti proses, cara, perbuatan mengubah.¹¹ MPR pada periode tahun 1999-2003 dengan sadar menggunakan istilah Perubahan UUD 1945 bukan amandemen UUD 1945 dan oleh sebagian kalangan menilai bukan amademen melainkan penggantian.

Ada beberapa hal yang menjadi landasan berpikir yang melatar belakangi perubahan UUD 1945 sebagai berikut:¹² pertama, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya checks and balances pada institusi-institusi ketatanegaraan. Kedua, Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang. Ketiga, UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” dan “fleksibel” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum di amandemen). Keempat, UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-undang.

Kelima, Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain sebagai berikut; 1) tidak adanya *check and balances* antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada presiden; 2) infra struktur yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat.; 3) pemilihan Umum (Pemilu)

¹¹ *Ibid*

¹² Titus Sutio Fanpula, 20 Juli 2015, <https://www.limc4u.com/uud-1945/umum/latar-belakang-dan-dasar-pemikiran-perubahan-uud-1945/>, diakses hari selasa 28 April 2020.

diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah; 4) kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli dan oligopoli.

Pada Sidang Umum MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:¹³ 1) sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; 2) sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3) sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempumakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil); 4) sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945; dan 5) sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002.¹⁴ Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999. Arah perubahan pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.¹⁵ Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempumakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.¹⁶

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bemegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.¹⁷ Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan Keempat tersebut meliputi ketentuan tentang ke-

¹³ Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴ Sidang Tahunan MPR baru dikenal pada masa reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

¹⁵ Ditetapkan pada 19 Oktober 1999.

¹⁶ Ditetapkan pada 18 Agustus 2000.

¹⁷ Ditetapkan pada 9 November 2001.

lembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.¹⁸

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir ketentuan.¹⁹ Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.

Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal itu menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip-prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.

Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahapan selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 yang telah diubah tersebut. Pelaksanaan UUD 1945 harus dilakukan mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 harus menjadi acuan dasar sehingga benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (*the living constitution*).

¹⁸ Ditetapkan pada 10 Agustus 2002.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hal. 1

2. Lembaga Negara Dan Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Dan Problematikanya.

a. Pasca Amandemen UUD 1945.

Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (separation of power) kepada 6 (enam) Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Ada beberapa hal yang mendasar dalam perubahan UUD RI setelah amandemen yaitu (1) Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum [Pasal 1 ayat (3)] dengan menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law*; (2) Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara, seperti Hakim; (3) Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing; (4) Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945; (5) Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum; (6) Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

Selama 4 tahun mulai tahun 1999, 2000, 2001 sampai dengan tahun 2002 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut mengalir begitu saja sebagai respon terhadap tuntutan reformasi. Tuntutan tersebut antara lain dilatar belakangi oleh praktek penyelenggaraan negara pada masa pemerintahan rezim Suharto yang otoriter sentralistik dengan menggunakan Undang-Undang Dasar sebagai instrument untuk melanggengkan kekuasaannya. Alasan filosofis, historis, yuridis, sosiologis, politis, dan teoritis cukup mendukung perlunya perubahan terhadap konstitusi. Selain itu gagasan untuk mengubah Undang-Undang Dasar

mendapat dukungan luas dari berbagai lapisan masyarakat.²⁰

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi tugas, fungsi dan kewenangan yang meliputi (1) MPR adalah Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK; (2) Menghilangkan supremasi kewenangan MPR; (3) Menghilangkan kewenangan MPR menetapkan GBHN; (4) Menghilangkan kewenangan MPR mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu); (5) MPR Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD;²¹ (6) Susunan keanggotaan MPR berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi tugas, fungsi dan kewenangan yang meliputi:²² (1) Posisi dan kewenangannya diperkuat; (2) Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU; (3) Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah; (4) Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi tugas, fungsi dan kewenangan yang meliputi; (1) Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR; (2) Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik

²⁰ A.A. Oka Mahendra, *Loc. Cit*

²¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 3 ayat (1). Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam UUD NRI diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) dan Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 7B ayat (5) dan ayat (6)

²² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Bab VII, Pasal 20, Pasal 20A dan Pasal 21.

Indonesia; (3) Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu; (4) Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah;²³

4) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi tugas, fungsi dan kewenangan yang meliputi;²⁴

(1) Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD; (2) Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum; (3) Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi; (4) Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

5) Presiden.

lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi tugas, fungsi dan kewenangan yang meliputi (1) Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial; (2) Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR; (3) Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja; (4) Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR; (4) Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR; (5) Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

6) Mahkamah Agung.

Fungsi dan kedudukan lembaga peradilan setelah amandemen UUD 1945, yaitu;²⁵ (1) Lembaga negara yang melakukan ke-

²³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Bab VIII, Pasal 20D ayat (1), (2) dan (3)

²⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Bab VIIIA, Pasal 22E, 22F dan Pasal 22G

²⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Bab IX, Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A

kuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan; (2) Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peaturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang; (3) Di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN); (4) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti: Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

7) Mahkamah Konstitusi.

Fungsi dan kewenangan lembaga Mahkamah Konstitusi yaitu;²⁶ (1) Keberadaanya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*); (2) Mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD; (3) Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

8) Komisi Yudisial

Komisi Yudisial dibentuk berdasarkan Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa 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. Dalam perkembangannya, meskipun keberadaan Komisi Yudisial diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun tidak serta-merta menjadi sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan super, khususnya setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, yang diucapkan pada 23 Agustus 2006.

²⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Bab IX, Pasal 24, Pasal 24C dan Pasal 7B.

Dengan putusan Mahkamah Konstitusi itu, keberadaan Komisi Yudisial pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jika wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sebuah “wewenang sumir” yang seyogianya hanya boleh diperankan oleh panitia yang dibuat secara khusus dan bersifat sementara (*ad hoc committee*), bukan oleh lembaga negara permanen yang wewenangnya bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power*).

Pada hakekatnya Pasal 24B Perubahan Ketiga UUDNRI Tahun 1945 ini hadir karena didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di Mahkamah Agung dan para hakim merupakan figur-figur yang sangat menentukan dalam perjuangan menegakkan hukum dan keadilan. Apalagi hakim agung duduk pada tingkat peradilan tertinggi dalam susunan peradilan. Sebagai negara hukum, masalah kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku seluruh hakim merupakan hal yang sangat strategis untuk mendukung upaya menegakkan peradilan yang handal dan realisasi paham Indonesia adalah negara hukum. Melalui lembaga Komisi Yudisial ini, diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.²⁷

b. Sebelum Amandemen UUD 1945.

Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 (lima) Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Secara garis besar diuraikan sebagai berikut:

²⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 195

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Tugas, Fungsi dan kewenangan MPR meliputi;²⁸ (1) Sebagai Lembaga Tertinggi Negara diberi kekuasaan tak terbatas (super power) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden; (2) Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat.

Dalam praktek ketatanegaraan, MPR pernah menetapkan antara lain (1) Presiden, sebagai presiden seumur hidup; (2) Presiden yang dipilih secara terus menerus sampai 7 (tujuh) kali berturut turut; (3) Memberhentikan sebagai pejabat presiden; (4) Meminta presiden untuk mundur dari jabatannya; (5) Tidak memperpanjang masa jabatan sebagai presiden; (6) Lembaga Negara yang paling mungkin menandingi MPR adalah Presiden, yaitu dengan memanfaatkan kekuatan partai politik yang paling banyak menduduki kursi di MPR.

2) Presiden

Tugas, Fungsi dan kewenangan Presiden yang meliputi;²⁹ (1) Presiden memegang posisi sentral dan dominan sebagai mandataris MPR, meskipun kedudukannya tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*”; (2) Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi (*consentration of power and responsibility upon the president*); (3) Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislative (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*); (4) Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar; (5) Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya.

²⁸ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2), Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 3 Ketetapan MPR No. 1/MPR/ 1983.

²⁹ Sri Nur Hari Susanto, *Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, hlm. 284 <https://media.neliti.com/media/publications/4668-ID-pergeseran-kekuasaan-lembaga-negara-pasca-amandemen-uud-1945.pdf>, Lihat juga dalam <https://www.slideshare.net/evayusinta/adapun-perbedaan-kelembagaan-dan-tugas-kenegaraan-sebelum-dan-sesudah-amandemen-ke>, diakses Selasa 28 April 2020, Pukul 20.01 Wib.

3) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Tugas, Fungsi dan kewenangan DPR meliputi;³⁰ (1) Memberikan persetujuan atas RUU yang diusulkan presiden; (2) Memberikan persetujuan atas PERPU; (3) Memberikan persetujuan atas Anggaran; (4) Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden.

4) Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Tugas, Fungsi dan kewenangan DPA³¹ dan BPK³² yang diatur oleh UUD 1945 sebelum Amandemen tidak banyak dengan memberikan kewenangan yang sangat minim.

Apabila dibandingkan aspek pembaharuan lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara pasca amandemen dengan lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara sebelum amandemen UUD 1945 dikaitkan dengan konsep negara hukum menurut C.F.Strong dan konsep trias politka menurut Baron de Montesquieu Tahun 1748 dapat digambarkan sebagai uraian tersebut dibawah ini.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas, menurut kajian Ismail MZ mengatakan,³³ MPR sebelum reformasi telah menetapkan sikap tidak akan merubah UUD 1945, akan tetapi setelah reformasi karena derasnya tuntutan masyarakat, ternyata MPR telah mencabut pernyataan-pernyataan politiknya yang telah ditetapkan dalam berbagai produk hukum. MPR telah empat kali melakukan perubahan UUD 1945. Bahkan MPR telah mencabut kekuasaannya sendiri dengan merubah kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara mejadi lembaga tinggi negara, sejajar dengan lembaga negara lainnya. Perubahan UUD 1945 sampai dengan keempat kalinya telah merubah sistim ketatanegaraan Indonesia secara mendasar, baik yang menyangkut sistim pemerintahan, sistim perwakilan dan pelaksanaan yudisial. Sistim pemilihan Presiden juga ikut berubah dari sistim perwakilan melalui MPR menjadi pemilihan langsung. Demikian juga dengan sistim perwakilan, yang semula hanya ada DPR, lahir lembaga perwakilan baru yakni DPD, sehingga lembaga

³⁰ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20, 20 dan Pasal 22.

³¹ Dewan Pertimbangan Agung, berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6 ayat (2)

³² Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa tanggungjawab tetang keuangan negara dan hasil pemeriksaanya diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (5).

³³ H. Ismail MZ, <http://journal.unmasmataram.ac.id/index.php/GARA>, diakses hari selasa, 28 April 2020, Pukul 19.16 Wib.

perwakilan menjadi dua kamar (DPR dan DPD). Selain DPD pada saat yang sama juga lahir lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi.

Lebih lanjut dijelaskan, meskipun UUD 1945 sudah mengalami perubahan sebanyak empat kali, namun masih banyak ditemukan kelemahan, baik dari segi substansi maupun dari segi prosuduralnya. Salah satu kelemahan yang sering dijadikan topic diskusi diruang public adalah mengenai keberadaan lembaga DPD yang masih sangat jauh dari konsep bicameral, bahkan ada yang mengatakan bukan dua cameral, tapi trikameral. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen menetapkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang. Terhadap ketentuan ini perlu kajian lebih lanjut, karena sampai dengan saat ini masih belum jelas bagaimana model pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD tersebut, kemudian bagaimana mekanisme hubungan kerja antara MPR, DPR dan DPR yang nota bene diklaim sebagai lembaga perwakilan rakyat.³⁴

Menurut C.F.Strong³⁵ menyatakan dalam konsep negara hukum tentang hakekat kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudkatif yakni; pertama kekusaan legilatif, dalam konsep negara hukum sebagai lembaga yang pada umumnya menetapkan hukum tertulis, legislatif memberi garis pedoman yang harus dilaksanakan oleh lembaga-lembaga lain seperti eksekutif dan yudikatif. Pengklasifikasian menjadi negara yang menganut sistem satu kamar dan dua kamar tidak tepat dan tidak riil, karena jika klasifikasi ini kita pergunakan, maka kita akan mengelompokkan negara-negara dunia ini dalam negara-negara yang mempunyai sistem satu kamar dan dua kamar, hal ini akan menyamakan negara atau negara-negara yang tidak melakukan pemilihan anggota badan perwakilan rakyatnya menjadi satu dengan negara atau negara-negara yang memilih anggota badan perwakilan rakyatnya dalam suatu pemilihan umum. Maka akan lebih baik jika pengklasifikasian tersebut didasarkan pada: dengan jalan bagaimanakah badan perwakilan rakyat masing-masing negara itu dibentuk, sehingga pola negara dapat dibagi dalam sistem pemilihan anggota *lower house* dan *the second chmaber* atau *Upper house*.³⁶

³⁴ *Ibid*

³⁵ Blog, Zuryawan Isvandiar Zoebir pada 28 April 2020 “Kuliah Perbandingan Hukum Tata Negara”, Prof. Dr. R. Soemantri Martosoewignjo, S.H.

³⁶ Sistem pemilihan dimana anggota-anggota Lower House duduk didalamnya. 1) Apakah macam pemilihannya (kind of franchise): Pertama, pemilihan dilakukan secara umum (adult suffrage) yaitu hak untuk melakukan

kedua hakekat kekuasaan eksekutif adalah suatu keharusan bahwa dalam setiap negara yang mengatur asas-asas demokrasi, kepada lembaga eksekutif harus dilakukan pengawasan serta pembatasan, dengan demikian lembaga eksekutif harus bertanggungjawabkan kekuasaannya kepada rakyat. Ia membagi hakekat kekuasaan eksekutif ini atas dua hal; 1) adanya pertanggungjawaban Badan Eksekutif kepada Badan Legislatif/Parlemen, dimana badan legislatif ini dapat menjatuhkan pihak eksekutif apabila mendapat mosi tidak percaya; 2) badan eksekutif mendapat pengawasan dalam bentuk lain, misalnya adanya pemilihan presiden secara periodik. Sehingga berdasarkan klasifikasi ini, dapat dibagi negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer (*The Parliamentary Executive System*) dan presidentiil (*The Non-parliamentary Executive System*)

Ketiga mengklasifikasi kekuasaan peradilan atas dasar hubungan antara kekuasaan peradilan dengan kekuasaan pemerintahan (*the connection of the judiciary with the executive*); 1) *Common Law States, in which the executive, being subject to the operation of the rule of law*; dan 2) *Prerogatives States, in which the executive is protected by a special system of administrative law*.

Sementara Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)*³⁷ mengatakan, jika kekuasaan untuk mengadili tidak

pemilihan baik pasif maupun aktif yang diberikan kepada seseorang yang telah mencapai usia tertentu. Kedua, tidak secara umum (*manhood suffrage*), baik hak pilih pasif maupun aktif hanya diberikan kepada semua laki-laki yang telah mencapai usia tertentu. a.2) persoalan yang berhubungan dengan daerah pemilihan (*kind of constituency*); Kita mengenal adanya beberapa sistem pemilihan, yaitu : a) sistem proporsional (*the simply majority system with second ballot and proportional representation*), dan b) sistem distrik (*the simple majority single ballot system*). *The second chamber atau Upper House*, yang terbentuk oleh karena beberapa faktor, antara lain adalah sejarah lembaga tersebut dan terbentuk oleh karena bentuk negara federal/serikat

³⁷ https://simple.wikipedia.org/wiki/The_Spirit_of_the_Laws, diakses hari Selasa, 28 April 2020 Pukul 21.20 Wib. Lihat Montesquieu, 2014, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Bandung, Nusa Media, hlm 187-188. Buku *L'Esprit des Lois* telah diterjemahkan ke berbagai bahasa, di antaranya dalam Bahasa Inggris yang berjudul *The Spirit Of Laws*. Di Indonesia, tetap masih dipertahankan judul *The Spirit of Laws* walaupun isinya telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia. *The spirit of Laws* merupakan hasil editing seorang editor abad ke delapan belas dengan judul Montesquieu *Epitomized: a Carefully Selected and Useful Compendium of his Spirit of Laws, together with his Essay on Causes, the latter now first translated for his English and American audience*. Prinsip yang mendasari upaya peringkasan karya Montesquieu adalah pelestarian bagian-bagian terpenting dari *The Spirit of Laws* yang nyaris tidak mungkin dipangkas dan pembabatan sebagian semak rimbun lainnya berupa contoh-contoh sejarah yang sangat digemarinya ketika

dipisahkan dari kekuasaan eksekutif, maka tidak ada kebebasan. Kekuasaan akan sewenang-wenang terhadap kebebasan dan kehidupan rakyat jika antara kekuasaan mengadili dan kekuasaan legislatif tidak dipisah. Pendapat Montesquieu ini hampir dirujuk oleh negara-negara modern yang menghargai adanya prinsip pembatasan kekuasaan dalam negara. Jika kekuasaan tidak dibatasi dan tidak dipisah ke dalam organ negara yang berbeda (legislatif, eksekutif dan yudikatif), maka penguasa Negara akan berkuasa secara tiran. Implikasi dari kekuasaan yang tiran akan mengancam kehidupan dan kebebasan warga negara, dan dalam konteks *judicial power*, kekuasaan yang tiran akan mengancam independensi badan badan kehakiman.

Interaksi ketiga cabang kekuasaan tersebut merupakan inti dari kehidupan bernegara yang memberikan segala kemaslahatan kepada rakyat. Tetapi dalam interaksi tersebut kekuasaan yudikatif sangat menentukan sebagai penengah dan rumah bagi keadilan. Sebuah prasyarat yang absolut bagi keberhasilan sebuah bangsa adalah adanya kekuasaan yudikatif yang kuat, bebas, mandiri, dan tidak memihak. Kekuasaan yudikatif yang powerfull akan dapat meredam praktek penyalahgunaan kekuasaan.³⁸

Kekuasaan kehakiman menjadi salah satu elemen penting dalam struktur ketatanegaraan suatu negara. Dalam konsep negara hukum, baik konsep *rechtstaat*, *the rule of law*, kekuasaan kehakiman menjadi pilar penting tentang bagaimana negara hukum bekerja. Asumsinya, jika kinerja kekuasaan kehakiman buruk, maka akan berimplikasi bagi buruknya negara hukum Indonesia. *Rechtstaat* sebagaimana dipikirkan oleh Julius Stahl, merupakan konsep

memoles suatu argumen. Lihat http://library.fis.uny.ac.id/opac/index.php?p=show_detail&id=4156 The Spirit of Laws karya Montesquieu telah menjadi bacaan wajib bagi negarawan dan filosof politik abad ke-18. John Adam menulis dalam buku hariannya bahwa dirinya sudah menekuni The Spirit of Laws ketika masih belia. Thomas Jefferson yang menggantikan Adam sebagai Presiden Amerika Serikat, juga mencurahkan segenap energinya untuk merangkum isi The Spirit of Laws, yang kemudian dimasukan dalam karyanya Commonplace Book. James Madison membandingkan Montesquieu dalam ilmu pemerintahan dengan Francis Bacon dalam filsafat alam. Bentuk-bentuk negara secara rinci memang telah berubah, tetapi sekarang ini tetap saja ada masalah dalam mencegah tirani, meredam despotisme dan menjinakan anarki. Karena itu, kita perlu menengok kembali apa yang menjadi dasar-dasar dari ilmu hukum dan politik hasil rumusan intelektual klasik. Itulah The Spirit of Laws tetap layak untuk ditelaah dengan sungguh-sungguh.

³⁸ Todung Mulya Lubis, dalam prolog bertajuk "Tidak Ada Artimya Hukum Tanpa Filsafat Hukum" pada buku kompilasi tulisan almarhum Charles Himawan, Hukum Sebagai Panglima, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm xv.

negara hukum dari sistem hukum Eropa Kontinental, yang elemennya terdiri atas Perlindungan HAM, Pemerintahan berdasarkan hukum, Pemisahan kekuasaan dan Peradilan Administratif.³⁹

Berdasarkan Pandangan dari kedua teori negara hukum yang tersebut di atas maka jelaslah, pentingnya teori dalam menjelaskan suatu peristiwa konkrit sebagai landasan dalam perubahan UUD 1945 sebagai upaya pembaharuan konstitusi. Untuk menilai apakah suatu Teori hukum mampu menilai suatu peristiwa konkrit, sangat bergantung pada perspektif apa yang digunakan sehingga memiliki penilaian yang obyektif terhadap suatu peristiwa konkrit.

C. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Perubahan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pada tahun 1999-2002 sebagai metode pembaharuan sistem ketatanegaraan Indonesia dilatarbelakangi oleh alasan yang mendasar yakni banyaknya kelemahan sistem yang ada dalam UUD 1945 terutama, misalnya sangat fleksibel untuk diterjemahkan sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan, design ketatanegaraan yang rancu, masih banyaknya ketentuan yang mendasar belum diatur di dalam UUD sebagai upaya mewujudkan cita-cita negara hukum yang sejahtera dan adil.
- b. Adanya pembaharuan pada tugas, fungsi dan wewenang lembaga negara dan sistem penyelenggaraan kekuasaan pasca amandemen UUD 1945 sebagai upaya pentingnya fungsi Check and Balances antara cabang kekuasaan negara. Supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dianggap men-delegimasi kedaulatan rakyat sebagai hukum tertinggi sehingga kedaulatan rakyat harus dilaksanakan menurut UUD 1945 sebagai konsekuensi negara hukum

2. Saran

- a. Alasan utama amandemen UUD 1945 dilatar belakangi adanya kekuasaan Presiden yang sangat besar sehingga menghilangkan fungsi *Check and Balances* antara cabang kekuasaan negara dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Namun perubahan yang sangat fundamental dalam UUD RI 1945 telah membawa dampak yang secara kualitatif dan juga secara

³⁹ Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 66

kuantitatif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga diperlukan sikap negarawan bagi semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Negara agar tujuan berbangsa dan bernegara dapat terwujud. Selain itu, dimasa yang akan datang diperlukan perencanaan yang baik dan pengkajian mendalam dan dilakukan secara terencana atas perubahan UUD 1945 sehingga hal-hal yang seharusnya diatur dalam UUD atau hal-hal yang tidak semestinya harus dalam UUD dapat dihindari.

- b. Adanya pergeseran tugas, fungsi dan wewenang lembaga Negara sebagai lembaga penyelenggara kekuasaan Negara sebagai implementasi dari perubahan UUD RI 1945 merupakan suatu keharusan sehingga fungsi dan kewenangannya harus dimaksimalkan sebagaimana yang dicita-citakan dalam kehidupan bernegara. Adapun munculnya lembaga Negara baru dalam penyelenggaraan Negara dalam kenyataan telah terjadi disfungsi sebagaimana yang diharapkan sehingga perlu dibenahi fungsinya maupun wacana amandemen kelima UUD 1945 perlu dikaji, direncanakan secara baik.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Negara Republik Indonesia

Ketetapan MPR No. 1/MPR/ 1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Iriyanto A. Baso Ence, *Negara hukum dan hak uji konstiusionalitas Mahkamah Konstitusi telaah terhadap kewenangan Mahkamah Konstotusi*, Alumni Bandung, 2008.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD RI 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010.

Mohammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

Todung Mulya Lubis, dalam prolog bertajuk “Tidak Ada Artinya Hukum Tanpa Filsafat Hukum” pada buku kompilasi tulisan almarhum Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.

Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

Saldi Isra, 2002, *Konstitusi Baru: Salah Satu Upaya Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan*, Makalah Disampaikan dalam Diskusi “Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan, Refleksi Kaum Muda atas Demokrasi, Civil Society dan Pluralisme” yang dilaksanakan Harian Umum Kompas, di Ciloto-Puncak, Jawa Barat 27-29 Mei 2002.

A.A. Oka Mahendra, *Perubahan Undang-Undang Dasar Antara Harapan dan Kenyataan*, 2010. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/685-perubahan-undang-undang-dasar-antara-harapan-dan-kenyataan.html>

H. Ismail MZ, <http://journal.unmasmataram.ac.id/index.php/GARA>

Saldi Isra, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/384-perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia.html>

Sri Nur Hari Susanto, *Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, hlm. 284 <https://media.neliti.com/media/publications/4668-ID-pergeseran-kekuasaan-lembaga-negara-pasca-amandemen-uud-1945.pdf>, Lihat juga dalam <https://www.slideshare.net/evayusinta/adapun-perbedaan-kelembagaan-dan-tugas-kenegaraan-sebelum-dan-sesudah-amandemen-ke>

https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur_ketatanegaraan_pasca_amandemen.pdf

Titus Sutio Fanpula, 20 Juli 2015, <https://www.limc4u.com/uud-1945/umum/latar-belakang-dan-dasar-pemikiran-perubahan-uud->

1945/

Blog, Zuryawan Isvandiar Zoebir pada 23 Mei, 2008 “Kuliah Perbandingan Hukum Tata Negara”, Prof. Dr. R. Soemantri Martosoewignjo, S.H

https://simple.wikipedia.org/wiki/The_Spirit_of_the_Laws

http://library.fis.uny.ac.id/opac/index.php?p=show_detail&id=4156
The Spirit of Laws

**Prof. M. Solly Lubis, S.H.
dan Kewenangan Legislasi DPD**

Luthfi Widagdo Eddyono
Peneliti Hukum Tata Negara Mahkamah Konstitusi RI

“Baik peranan kekuatan politik maupun peranan kekuatan sistem hukum, kedua-duanya tergantung pada perkembangan kebutuhan dan tuntutan hidup masyarakat, yang di Indonesia secara sosio-politis-filosofis harus dilayani sesuai dengan asas demokrasi dan keadilan sosial. Jika tidak demikian, akan terjadi kontradiksi antara sistem hukum dan aspirasi politik yang sedang dianut sebagai pendapat umum, kontradiksi seperti ini menimbulkan guncangan sosial yang mengakibatkan bergerak kencangnya ayunan pendulum kehidupan sosial politik itu. Gonjang-ganjing ini baru akan mereda, jika kontradiksi itu dikaji ulang dan direvisi dan reformasi, hingga spanning yang terjadi melunak dan mereda kembali dan pada titik inilah dijumpai stabilitas yang dapat dinikmati oleh semua pihak.”

Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H.

A. Pendahuluan

Pada masa perubahan UUD 1945, Prof. M. Solly Lubis merupakan salah seorang pakar hukum yang kerap menulis dan berbicara dalam rangka mendukung reformasi konstitusi di Indonesia. Pasca reformasi konstitusi yakni terjadinya perubahan dalam empat tahap dari tahun 1999 hingga 2002, dinamika pemikiran masih terus terjadi khususnya pada isu relasi antar lembaga negara.

Prof. M. Solly Lubis juga kerap diminta memberi pemahaman konstitusional atas perubahan UUD 1945 tersebut. Salah satu pemikiran beliau tercatat dalam buku Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan kumpulan tulisan yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR pada tahun 2003. Prof. M. Solly Lubis menulis “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.”

Novianto M. Hantoro dalam tulisannya “Kajian Yuridis Pembentukan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia” yang diterbitkan dalam *Jurnal Negara Hukum* Vol. 3 No. 2 Desember 2012 mengutip secara tepat pendapat Prof. M. Solly Lubis dalam tulisan tersebut yang menyebutkan bahwa DPD tidaklah equal, tetapi inequality (tidak setara) dengan DPR. Menurut Prof. M. Solly Lubis, kondisi di Indonesia berbeda dengan *House of Representative* dan *Senate* di Amerika Serikat atau dengan posisi setara antara *ferste Kamer* dan *tweede Kamer* di *Staten General* Belanda, maupun Dewan Negara dan Dewan Rakyat di Parlemen Belanda.¹

Terjadinya kedudukan tidak setara tersebut diperparah dengan adanya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mendistorsi kewenangan DPD khususnya di bidang legislasi. Walau demikian, berdasarkan UUD 1945, sebagaimana yang disebutkan oleh Prof. M. Solly Lubis, kedudukan DPD dan DPR memang dibedakan secara fungsi.

Pandangan demikian dikonfirmasi pada 27 Maret 2013 oleh Mahkamah Konstitusi dalam uji konstitusionalitas Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), dan 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5), serta Penjelasan Umum sepanjang kalimat “Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan” Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Putusan tersebut tercatat sebagai putusan dengan amar terpanjang dalam sejarah Mahkamah Konstitusi.

Dimohonkan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi pada pokoknya menjawab dalil Pemohon terkait kewenangan DPD mengajukan RUU, kewenangan DPD ikut membahas RUU, kewenangan DPD ikut menyetujui RUU, dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas. Selain itu, Pemohon mempertanyakan kewenangan DPD memberikan pertimbangan terhadap RUU.

¹ Novianto M. Hantoro, “Kajian Yuridis Pembentukan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,” *Jurnal Negara Hukum* Vol. 3 No. 2 Desember 2012, hlm. 163.

B. Konstitusionalitas Kewenangan Legislasi DPD²

Menurut Mahkamah Konstitusi, kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”. Dengandemikian, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif 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, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD.

“Kata ‘dapat’ tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama 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.”³

Lebihlanjut, Mahkamah Konstitusi menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.⁴

Terkait dengan kewenangan DPD untuk membahas RUU, menurut Mahkamah Konstitusi, telah ada pengaturan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah ikut

² Baca lebih lanjut Luthfi Widagdo Eddyono, “Beragam Kewenangan Legislasi DPD”, *Majalah Konstitusi*, Maret 2020.

³ Baca lebih lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 (www.mkri.id).

⁴ *Ibid.*

membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU 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. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.⁶

Mahkamah Konstitusi berpendapat, hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU 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, 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 di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.⁷

Menurut Mahkamah Konstitusi, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi.⁸

Walaupun demikian, Mahkamah Konstitusi dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan. Menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) UU 27/2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) UU 12/2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945.⁹

Terkait dalil Pemohon yang menyatakan, Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e, UU 27/2009; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan konstitusional Pemohon untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan sebagai produk dari mekanisme ikut membahas suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya, menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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 dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II.¹⁰

Artinya, menurut Mahkamah Konstitusi, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal(original intent) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Dengandemikian, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah Konstitusi, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang.¹¹

Terkait Pemohon yang mendalilkan, Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas), menurut Mahkamah Konstitusi, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD.¹²

Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon beralasan menurut hukum.¹³

Terkait dalil Pemohon bahwa Pasal 71 huruf f dan huruf g, serta Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 bermakna bias dan mengaburkan esensi Pemohon dalam proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangnya, sertatugas Badan Anggaran dalam pembahasan RUU APBN tidak mempertimbangkan pertimbangan Pemohon, menurut MahkamahKonstitusi, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.¹⁴

Menurut Mahkamah Konstitusi, seluruh ketentuan UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan Pemohon yang ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD 1945. Lagi pula, sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua Undang-Undang *a quo*.¹⁵

Dengan anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang *a quo* dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu,

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua Undang-Undang a quo, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh Pemohon, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁶

C. Reformasi Hukum dan Hukum Reformatif

Putusan tersebut merupakan koreksi atas praktik ketatanegaraan khususnya bidang legislasi yang lebih dominan pada DPR dan mengesampingkan DPD. Mahkamah Konstitusi sendiri masih tetap mendasarkan pada *original intent* saat pembahasan UUD 1945 di MPR. Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut senada dengan pandangan Prof. M. Solly Lubis yang mendudukan DPD berbeda dengan DPR dan membuktikan memang terdapat ketidakseimbangan DPD dan DPR. Mahkamah Konstitusi dalam konteks tersebut mampu menjadi penyeimbang antara konstelasi politik dan hukum yang berkeadilan.

Kiranya itulah yang dimaksudkan oleh Prof. M. Solly Lubis dalam makalahnya “Pembangunan Hukum Nasional” yang disampaikan dalam SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII TEMA PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN yang diselenggarakan oleh BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI di Denpasar, 14-18 Juli 2003 bahwa perlu dibentuk suatu “formal Konstitusionalisme” yang dapat disepakati bersama. Selengkapnya pandangan Prof. M. Solly Lubis berbunyi:

“Di saat-saat krisis politik seperti kita alami sekarang, di mana bangsa kita kelihatan sedang mencari-cari dan ingin menemukan satu formal konstitusionalisme yang dapat disepakati oleh semua kekuatan politik itu khususnya dan segenap bangsa kita umumnya, maka kondisi interdependen antara politik dan hukum itu memerlukan penanganan dengan bijak dan segera, agar bangsa dan masyarakat ini tidak berlarut-larut berada dalam ketegangan sosial disebabkan oleh krisis politik itu.”¹⁷

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ M. Solly Lubis, “Pembangunan Hukum Nasional”, makalah disampaikan dalam SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII TEMA PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN yang diselenggarakan oleh BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 6.

Krisis politik seperti yang terjadi antara DPR dan DPD patut ditengahi dengan baik dan berdasarkan prinsip-prinsip konstitusionalisme. Untunglah pasca perubahan UUD 1945, dibentuk sebuah Mahkamah Konstitusi yang memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban.¹⁸ Salah satunya adalah kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Kewenangan tersebut menjadikan Mahkamah Konstitusi menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal itu juga membawa konsekuensi Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*).¹⁹

Setelah mengalami perubahan selama empat kali, UUD 1945 tidak mengenal lagi pranata lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi yang keputusannya dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Padahal kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara-lembaga negara sifatnya saling membatasi antara yang satu dengan yang lain (*checks and balances*).

Dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi, kekhawatiran Prof. M. Solly Lubis bahwa “akan terus berlanjut ketidakpercayaan masyarakat terhadap kemampuan dan wibawa pemerintah sebagai penguasa, dan akan berlarut-larut berkembangnya friksi dan kecurigaan antara sesama kelompok masyarakat politik itu, tanpa ukuran dasar yang disepakati”²⁰ dapat dikatakan tidak lagi terjadi. Walau demikian, patut diperhatikan pandangan beliau selanjutnya.

“Pada waktu ini, sudah jelas mencuat paradigma kerakyatan dan keadilan sosial kepermukaan, maka paradigma inilah yang harus dipergunakan untuk menata kembali sistem hukum yang bertalian dengan tatanan kehidupan berpolitik itu, baik mengenai keorganisasian, pemilihan umum, dan penataan lembaga-lembaga perwakilan rakyat termasuk perimbangan kekuasaan dan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah pada tahun-tahun yang lalu.”²¹

¹⁸ Terdapat perbedaan makna antara kewenangan dan kekuasaan. Wewenang (*bevoeheid*) menurut Bagir Manan adalah kekuasaan yang diberikan atau berdasarkan hukum, sedangkan Kekuasaan (*macht*) bisa didapatkan atas dasar hukum atau tidak berdasarkan hukum. Baca lebih lanjut Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, dalam UU No. 4 Tahun 2004, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007).

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm. 39.

²⁰ M. Solly Lubis, *Op.Cit.*

²¹ *Ibid.*

Pemikiran Prof. M. Solly Lubis tersebut masalah relevan untuk menjadi perhatian para penguasa sekarang, baik yang berada di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Sudah lebih 20 tahun reformasi hukum, kondisi-kondisi yang disebutkan oleh beliau untuk memenuhi hukum reformatif belum terpenuhi sepenuhnya hingga sekarang.

REFERENSI

Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia, dalam UU No. 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007).

Luthfi Widagdo Eddyono, “Beragam Kewenangan Legislasi DPD”, *Majalah Konstitusi*, Maret 2020.

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008).

M. Solly Lubis, “Pembangunan Hukum Nasional”, makalah disampaikan dalam SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII TEMA PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN yang diselenggarakan oleh BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Novianto M. Hantoro, “Kajian Yuridis Pembentukan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,” *Jurnal Negara Hukum* Vol. 3 No. 2 Desember 2012.

Dinamika Konstitusionalitas Hak Prerogatif Presiden

Andryan

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Black's Law Dictionary menerjemahkan hak prerogatif sebagai *an exklusive right, power, privilege, or immunity*. Secara etimologi, kata prerogatif berasal dari bahasa Latin, yaitu *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberikan suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain). Kata “*prerogative*” ini berarti “*voorrecht*” yaitu “hak mendahului”. Karena “hak mendahului” ini bersifat istimewa, maka prerogatif diartikan juga “hak istimewa”. Hak prerogatif terdiri dari dua suku kata, hak dan prerogatif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹ hak diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk melakukan sesuatu. Sementara itu prerogatif didefinisikan sebagai hak istimewa yang dipunyai oleh kepala negara mengenai hukum dan undang-undang di luar kekuasaan badan-badan perwakilan.

Dalam ilmu negara, prerogatif adalah istilah yang dipergunakan secara khusus berkenaan dengan hak-hak mendahului luar biasa yang dimiliki raja yang sedang berkuasa. Prerogatif demikian disebut prerogative berdasarkan mahkota. Keterangan itu secara harfiah berbunyi, “*In de staatkunde wordt het woord spedaal gebezigd m.b.t de bijzondere voorrechten welke een regerend vorst bezit*” (*Born-Keesing, Politieke Encyclopedie; biz 377*). Mengikuti keterangan di atas, kata “hak prerogatif sebenarnya tidak tepat dipakai, karena prerogative saja

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index.php>

sudah berarti hak istimewa”. Dengan demikian, kata “hak Prerogative Presiden” semestinya “prerogative Presiden” saja, yang sepenuhnya sudah berarti “hak istimewa Presiden”. Yang menarik perhatian kita mengenai “hak istimewa Presiden” ini ialah, hak itu seolah-olah diakui. Dan sangatlah menimbulkan pertanyaan, mengapa “hak istimewa” itu hanya dikaitkan dengan pengangkatan menteri-menteri belaka dan belum pernah kita dengar disangkutkan dengan hal-hal lainnya.²

Hak prerogatif sangat dikenal dalam sistem ketatanegaraan Inggris, Dicey merumuskan hak prerogatif sebagai *"the residue of discretionary or arbitrary authority which at any given time is legally left in the hands of the Crown"*.³ Dalam sistem pemerintahan parlementer (seperti Inggris) ada dua kategori hak prerogatif. Pertama, *personal prerogatives*. Hak ini tidak ditujukan bagaimana mendapatkan kekuasaan yang terkait dengan pemerintahan tetapi lebih kepada hal yang bersifat personal (*rights and immunities*) seperti (1) *the king never dies* dan (2) *the king can do no wrong*. Kedua, *political prerogatives*. Hak prerogatif yang memberikan peluang kepada raja/ratu terlibat urusan-urusan pemerintahan. Dalam praktek pemerintahan Inggris, penggunaan hak prerogatif berasal pada *common law* (hukum tidak tertulis yang berdasarkan keputusan hakim) tidak memerlukan. Karena tidak memerlukan suatu dasar undang-undang, Le Sueur-Herberg memandang kekuasaan prerogatif sebagai *undemocratic and potentially dangerous*.⁴

John Locke dalam buku *Two Treatises of Government* mengungkapkan prerogatif sebagai kekuasaan untuk bertindak menurut keputusan sendiri (diskresi) untuk kebaikan publik, tanpa memastikan ketentuan hukum, kadang-kadang bahkan melawan hukum itu sendiri (*"This power to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative"*).⁵ Locke beralasan undang-undang yang ada tidaklah mampu menampung banyaknya permasalahan yang ada. Bahkan mustahil pula meramalkan undang-undang yang dapat menyediakan solusi bagi kepentingan publik.

² <https://soeharto.co/tentang-hak-prerogatif-presiden/>. Dikutip sesuai tulisan dan ejaan aslinya dari buku “Presiden RI Ke II Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita”, Buku XIV (1992), Jakarta : Antara Pustaka Utama, 2008, hlm. 143-147

³ A.V. Dicey. *An Introduction to the Study of the law of the Constitution*. 10 th edition. Alb & Macmilan. London. 1967 (reprinted). hlm. 424

⁴ Saldi Isra, dkk, *Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, (CPPS Paramadina, Jakarta: 2002), hlm.97

⁵ <http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf>

Untuk itulah keberadaan kekuasaan istimewa yang disebut dengan Prerogatif ini diperlukan. Lebih lanjut Locke mengatakan Prerogatif tidak lain adalah kekuasaan berbuat baik bagi publik tanpa adanya hukum/aturan (*Prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule*). Dalam konteks ini Locke menganggap Prerogatif sebagai kekuasaan yang positif untuk kebaikan publik. Oleh karenanya, prerogatif sangat bergantung kepada kebijakan Raja/pangeran (*Wise of princes*).⁶ Bagir Manan menyebutkan beberapa karakter kekuasaan prerogatif, yaitu:⁷

- a. sebagai “*residual power*”;
- b. merupakan kekuasaan diskresi (*freieis ernessen, beleid*);
- c. tidak ada dalam hukum tertulis;
- d. penggunaan dibatasi;
- e. akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD.

Dengan melihat contoh-contoh yang disebutkan dan asas *the king can do nowrong*, menambahkan salah satu ciri karakter prerogatif melekat pada jabatan kepala negara bukan pada kepala pemerintahan.

Bagir Manan mengatakan bahwa pengertian hilang (kekuasaan prerogatif) disini bukan selalu materi kekuasaan prerogatif akan sirna. Berbagai kekuasaan prerogatif tersebut dapat diatur dalam undang-undang atau juga Undang-Undang Dasar (UUD). Apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD tidak lagi disebut sebagai kekuasaan prerogatif, tetapi sebagai kekuasaan menurut atau berdasarkan undang-undang (*statutory power*) atau kekuasaan menurut atau berdasarkan UUD (*constitutional power*).⁸ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hak prerogatif adalah hak yang dibiarkan tetap di tangan mahkota. Sedangkan bagian-bagian lain dari kekuasaan mutlak mahkota telah beralih ke cabang kekuasaan lain, yaitu parlemen. Prerogatif sebagai hak atau kekuasaan residu terutama dalam bidang kekuasaan eksekutif.⁹

⁶ *Ibid*

⁷ Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

⁸ *Ibid.*

⁹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Mandar Maju, Bandung: 1995), hlm. 86

B. Sejarah dan Dinamika Hak Prerogatif di Indonesia

UUD 1945, menurut A.K. Pringgodigdo, memberikan hak prerogatif pada Presiden khususnya dalam pembentukan kabinet:¹⁰

"...betuk jika hal pembentukan kabinet dipandang sebagai prerogatif Presiden; dalam hal inilah sebetulnya ia ikut bertanggungjawab. Maka dari itu pula pasal-pasal dalam UUD yang menyatakan bahwa salah sesuatu diakukan oleh Presiden, tidak memberi kepadanya sesuatu prerogatif, akan tetapi hanya menjamin bahwa hal itu akan diatur atau diputus oleh Kabinet atau Menteri yang bersangkutan dan aturan atau putusan itu akan ditandatangani oleh Presiden (dengan contraseign Menteri). Jadi untuk tempo dahulu (diwaktu raja masih mempunyai prerogatif-prerogatif yang dijamin dalam UUD) hal-hal yang demikian itu merupakan "*prerogatieven van de Kroon*", pada waktu sekarang pasal-pasal itu hanya menjamin bahwa hal-hal itu akan diurus di tingkat lebih tinggi dari tingkat Menteri sendiri."

Menurut Konstitusi RIS (UUD 1949) dan UUD Sementara 1950 hak prerogatif Presiden misalnya ditetapkan dalam membentuk kementerian-kementerian (Pasal 50 UUDS 1950); berhak membubarkan DPR (Pasal 84 UUDS 1950); memberikan tanda-tanda kehormatan (Pasal 126 KRIS 1949, Pasal 87 UUDS 1950); memberi grasi (Pasal 160 KRIS 1949, Pasal 107 UUDS 1950); mengadakan traktat dengan negara-negara lain (Pasal 175 KRIS 1949, P a s a l 120 UUDS 1950); mengangkat wakil-wakil RI pada negara-negara lain (Pasal 178 KRIS 1950. Pasal 123 UUDS 1950); menerima wakil-wakil negara-negara lain pada RI (Pasal 178 KRIS 1949, Pasal 123 UUDS 1950); menyatakan perang (Pasal 128 UUDS 1950); menyatakan keadaan bahaya (Pasal 129 UUDS 1950).¹¹

Ismail Sunny, menegaskan bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1950 menyatakan Presiden tidak dapat diganggu-gugat (Pasal 83), tetapi dalam prerogatif ini tidak termasuk pertanggungjawab krimonil (*criminel responsibility*). Dalam naskah remi Undang-Undang Dasar 1950 menyebutkan, "kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain, yang ditetapkan dengan undang-undang dan dilakukannya dalam masa pekerjaannya".¹² Dipandang dari sudut kedudukan presiden, tentu saja presiden selama masih memangku jabatan presiden (dan selama beliau adalah presiden,

¹⁰ Ni'matul Huda, Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tatat Negara Indonesia, *Jurnal Hukum*, No.18 Vol.8, Oktober 2001

¹¹ Ibid.

¹² Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Aksara Baru, Jakarta: 1983), hlm. 131

beliau memangku jabatan itu) tidak dapat ditarik ke dalam perkara oleh pengadilan manapun yang akan mengurangi kebebasan pribadinya sedikit pun juga, tidak peduli kesalahan apapun yang telah dilakukannya. Beliau juga harus dibebaskan dari kedudukan resminya sebelum beliau dapat mempertanggungjawabkan secara pribadi mengenai suatu hal di depan suatu pengadilan, karena beliau adalah tak dapat diganggu-gugat.¹³

Ternyata Undang-Undang Dasar 1950 tidak menentukan kejahatan dan pelanggaran yang dapat dilakukannya dalam melaksanakan jabatannya, tidak pula memungkinkan penghentian dari jabatannya sebagai suatu hukuman yang dapat dijatuhkan terhadap Presiden oleh karena kesalahannya, dan tidak pula menetapkan bahwa putusan penghentian dari jabatan akan mendahului hukuman-hukuman lain oleh Mahkamah Agung.¹⁴

Sebelum amandemen UUD 1945, beberapa di antara kewenangan Presiden yang diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas merupakan hak prerogatif Presiden, yang dapat dilaksanakan sendiri oleh Presiden tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain. Namun setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, hampir tidak ada kewenangan presiden yang dapat dilakukan sendiri tanpa meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, kecuali pengangkatan menteri-menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945.

Dalam Pasal 16 setelah amandemen UUD 1945 berbunyi : “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”. Ini artinya DPA sebagai “lembaga tinggi Negara” ditiadakan, dan sebagai gantinya diatur sendiri dalam undang-undang adanya lembaga penasihat Presiden yang berada di dalam lingkup kekuasaan pemerintahan Negara. Dengan landasan konstitusi Pasal 16 UUD 1945 yang sudah diamandemen tahun 2002, mengubah nama Dewan Pertimbangan Agung (DPA) menjadi Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

Berdasarkan undang-undang tersebut, Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) adalah lembaga pemerintah yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden sebagai- mana dimaksud dalam Pasal 16 UUD Tahun 1945. Wantimpres berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada

¹³ *Ibid.* hlm. 132

¹⁴ *Ibid.*

Presiden. Pembentukan DPA dan Ketua DPA Pertama. Ketika UUD 1945 disusun, keberadaan DPA dirumuskan sebagai dewan yang berkewajiban memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.

Sedangkan dalam Pasal 17 UUD Tahun 1945, Presiden diberikan kewenangan dalam mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sebagai pembantu presiden. Meskipun mempunyai kewenangan mutlak dalam pengangkatan menteri, dalam prakteknya masih sangat terikat dengan partai-partai pendukung atau pihak lain yang telah membuat komitmen politik dengan presiden ketika suksesi pemilihan presiden dan wakil presiden berlangsung. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa saat ini di dalam UUD 1945 tidak ada lagi yang benar-benar menjadi hak prerogatif presiden yang dapat dilakukan tanpa mendapat persetujuan atau pertimbangan terutama dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga representasi¹⁵ rakyat.

UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)). Selain kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan (Pasal 5 dan Pasal 22), kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum, seperti memberi grasi, amnesti, dan abolisi (Pasal 14). Dalam menjalankan kekuasaannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (2)) dan sejumlah menteri (Pasal 17). Di akhir masajabatannya, Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa Presiden adalah mandataris Majelis. Dengan kata lain, dalam hubungan dengan MPR, kedudukan Presiden lebih ditekankan sebagai mandataris. Sebagai konsekuensi, di satu pihak MPR dianggap berwenang memberikan berbagai mandat di luar yang telah ditentukan UUD 1945 seperti "pelimpahan wewenang khusus dan di lain pihak, Presiden terutama dinilai sebagai mandataris yaitu peiaksana mandat MPR.¹⁶

¹⁵ Representasi dalam teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam negara adalah rakyat yang merupakan ciri negara hukum atau negara demokrasi konstitusional. Lihat Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm.169.

¹⁶ *Ibid.*

C. Presiden sebagai Kepala Negara

Presiden berasal dari bahasan latin *praesidens*, *praesidere* yang berarti memimpin, bukan raja (monarch).¹⁷ Kata latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang maknanya di depan, dan *sidere* yang artinya duduk.¹⁸ *The president is not the presidency. The presidency is not the government.* Berbeda dengan jabatan legislatif dan yudikatif yang "multiple membership", jabatan presiden merupakan jabatan tunggal, posisi "a club of one" yang hanya diisi oleh satu orang pemangku jabatan. Tidak mengherankan karenanya, seorang presiden akan menikmati legitimasi pemilu yang sangat kokoh, menjadikannya *national figure* yang amat berpengaruh. Mengenai strategisnya pemangku jabatan tunggal tersebut, Nigel Bowles:

A President's greatest political asset is that the executive power in the United States is not collective but singular ... A member of Congress is one of a body 435, a Senator of a hundred, a Governor of fifty, a President of one.

Sebagai kepala negara, presiden mempunyai mandat untuk memimpin dan mewakili seremonial kenegaraan. Pada posisi inilah presiden menjadi representasi negara yang posisinya melebihi pemimpin cabang kekuasaan yang lain, baik legislatif ataupun yudikatif. Pada level internasional, pemimpin delegasi suatu bangsa adalah sang presiden sebagai kepala negara. Terkait relasi internasional pula, adalah kewenangan presiden sebagai kepala Negara untuk mengakui keberadaan suatu negara atau pemerintahannya yang baru.¹⁹ Sedangkan dalam skala domestik, secara administratif, keputusan untuk menjadi pejabat negara pun dikeluarkan oleh presiden sebagai kepala negara. Keputusan pengangkatan dan pemberhentian pejabat demikian tidak terbatas pada cabang kekuasaan eksekutif, namun mencakup pula wilayah kekuasaan legislatif dan yudikatif.²⁰

Teori Rousseau dengan Kedaulatan Rakyat sebagai sumber kekuasaan tertinggi dalam hal bernegara, timbul perbagai teori untuk mendasari kekuasaan Kepala Negara. Beberapa konstruksi mengenai hal ini antara lain, ialah:²¹

¹⁷ *Ibid.* hlm.4

¹⁸ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Graiti, 1999), hlm. 10.

¹⁹ Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book* (2003) hlm. 300, dlm Denny Indrayana, *Teori Lembaga Kepresidenan*, Buku Ajar Hukum Tata Negara, Universitas Gajah Mada, hlm.48

²⁰ *Ibid.*

²¹ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (CV. Rajawali, Jakarta: 1986), hlm. 127-128

1. Rousseau sendiri dengan teorinya menganggap adanya raja-raja (pada masa hidupnya) sesuai dengan teorinya hanyalah sekedar mandataris²² dari rakyat;
2. Kepala Negara oleh beberapa Sarjana dianggap eksponen dari rakyat, dia memperoleh hak untuk memerintah mutlak dari rakyatnya, ada semacam perjanjian penundukkan diri dari rakyat. (*lex regia* yang didasarkan kepada *pactum subjectionis*). Pola ini kita jumpai dalam negara diktator (Caesarismus di zaman Romawi kuno);
3. Pola yang lain ialah yang mendasarkan kepada teori kedaulatan negara. Menurut teori ini, dalam kenyataannya, kekuasaan tertinggi berada pada negara dan karena negara adalah abstrak maka kenyataannya kekuasaan berada pada Kepala Negara. Dalam hal tunduknya kepada peraturan ialah karena secara sukarela tunduk kepada produk-produk negara (hukum). Teori Jelinek ini dikenal dengan *selbstbindungstheorie* (*auto-obligation of the state*);
4. Pola yang lain ialah yang lazim dalam sistem pemerintahan parlementer. Disini raja/Kepala Negara, tidak dapat diganggu gugat "*the king can do no wrong*" dia hanya sekedar stempel atau simbol, oleh karena itu dalam beberapa hak diberikan hak khusus (prerogatif).

Tugas utama seorang presiden adalah untuk menjaga konstitusi dan melaksanakan Undang-Undang. Berdasarkan kejelasan pengaturan di dalam UUD, tugas presiden dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu kekuasaan yang secara eksplisit diatur dalam konstitusi (*enumerated constitutional powers*); dan kekuasaan yang implisit (*implied constitutional powers*). Dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, menurut M. Solly Lubis²³, bahwa Presiden mempunyai hak-hak prerogatif, selain menyangkut kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan ke luar, yang dalam UUD 1945 diperinci sebagai berikut:

1. Pasal 10: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara;
2. Pasal 11: Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negaralain;

²² Sebelum Perubahan UUD 1945, Presiden adalah mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga perwujudan rakyat. Presiden wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben", tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.

²³ M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, (Alumni, Bandung: 1997), hlm. 323

3. Pasal 12: Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang
4. Pasal 13: Presiden mengangkat duta dan konsul. Presiden menerima duta negara lain.
5. Pasal 14: Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.
6. Pasal 15: Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain kehormatan.

Sebagai disebut dalam penjelasan Pasal-pasal 10 sampai Pasal 15, kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal itu ialah konsekuensi dan kedudukan presiden sebagai kepala negara. Dari sudut sistem nasional, kaitan yang penting antara kewenangan prerogatif dengan kepemimpinan nasional, ialah kecenderungan orientatif, yang perlu dikembangkan pada sikap dan kebijakan kepala negara dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan prerogatif itu, sehingga konsisten selalu dengan nilai-nilai, asas-asas dan norma-norma yang terdapat dalam ketiga landasan ketatanegaraan.²⁴

D. Kekuasaan Diskresi/*Freies Ermessen*

Kekuasaan Presiden (*executive power*) adalah konsep yang berbeda dengan dengan keistimewaan presiden (*executive privilege*) biasanya keduanya secara salah sering disamakan dan bercampur-aduk. Kekuasaan Presiden lebih tepat disematkan pada kewenangan yang melekat pada presiden berdasarkan konstitusi. Sedangkan keistimewaan Presiden lebih merupakan hak Presiden untuk menahan suatu informasi. Hak demikian diklaim merupakan bagian dari diskresi Presiden, sebagai kepala pemerintahan nasional, untuk merahasiakan suatu informasi dari publik, Kongres, atau pengadilan karena alasan keamanan nasional. Hak keistimewaan Presiden demikian diakui legalitas-konstitusionalnya oleh Mahkamah Agung, meski Mahkamah juga memutuskan bahwa hak istimewa Presiden demikian bukanlah tanpa batas, dan harus tunduk pada batasan hukum.²⁵

Dacey merumuskan prerogatif sebagai residu dari kekuasaan diskresi (*freies ermessen*) raja/ratu, yang secara hukum tetap dibiarkan dan dijadikan sendiri oleh ratu/raja dan para menteri. Yang disebut dengan kekuasaan diskresi/*freies ermessen* adalah segala tindakan raja/ratu atau pejabat kenegaraan lainnya yang secara hukum dibenarkan walaupun tidak ditentukan atau didasarkan pada suatu

²⁴ *Ibid.* hlm. 324

²⁵ Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book*, dalam Denny Indrayana, *Teori Lembaga Kepresidenan*, *Op. cit.*, hlm.59

ketentuan undang-undang.²⁶ Bagir Manan, menyebutkan bahwa sebagai residu karena kekuasaan ini tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan yang semua ada pada ratu/raja (kekuasaan mutlak) yang kemudian semakin berkurang karena beralih ke tangan rakyat (parlemen) atau unsur-unsur pemerintah lainnya (seperti menteri). Kekuasaan prerogatif bersumber pada *common law* (hukum tidak tertulis yang bersal dari putusan hakim). Karena tidak memerlukan suatu dasar undang-undang, oleh sebagian orang kekuasaan prerogatif dipandang sebagai *undermocratic and potentially dengerous*.²⁷

Freies Ermessen merupakan kewenangan yang sah untuk turut sampur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum itu, seperti memberi izin, melakukan pencabutan hak (*onteigenting*). Tercakup pengertian *freies ermessen* ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan demikian disebut sebagai *discretionary power*.²⁸ Adanya *freies ermessen* mempunyai konsekuensi sendiri dibidang perundang-undangan, yakni adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada Pemerintah sehingga dalam keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu Pemerintah mengeluarkan peraturan perundangan (produk legislasi) tanpa persetujuan terlebih dahulu dari parlemen.²⁹

Menurut E. Utrech, ada beberapa implikasi dalam bidang perundang-undangan yang bisa dimiliki pemerintah berdasarkan *freies ermessen*, yaitu:³⁰

1. Kewenangan atas inisiatif sendiri, yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan Undang-undang tanpa meminta persetujuan parlemen lebih dulu (Pasal 22 UUD 1945);
 2. Kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari UUD, yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari Undang-undang dan yang berisi masalah-masalah untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang ada di dalam satu Undang-undang (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945)
- Selain kewenangan atas inisiatif dan karena delegasi dalam bidang

²⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia* (UII Press, Yogyakarta: 2004), hlm. 108

²⁷ *Ibid.* hlm 109

²⁸ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Liberty, Yogyakarta: 1987), hlm. 46

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.* hlm. 47

perundang-undangan ini pemerintah juga mempunyai *droit function* yaitu kekuasaan untuk menafsirkan (baik memperluas maupun mempersempit) sendiri mengenai ketentuan-ketentuan yang bersifat enunsiatif. Meskipun sebagai konsekwensi logis dari *freies ermesen* pemerintah diberi kewenangan atas inisiatif, delegasi dan *droit function* dalam perundang-undangan, namun bukan berarti pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang.³¹ Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu di luar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa). Sebab, setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya karena *detournement de pouvoir* atau *inrechmatige overheidsdaad* dapat dituntut dimuka hakim, baik melalui pradilan administrasi maupun peradilan umum.³²

DAFTAR PUSTAKA

- A.V. Dicey. 1967, *An Introduction to the Study of the law of the Constitution*. 10 th edition. Alb & Macmilan. London.
- Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju: Bandung.
- Denny Indrayana, *Teori Lembaga Kepresidenan*, Buku Ajar Hukum Tata Negara, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Graiti: Jakarta.
- Ismail Sunny, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru: Jakarta.

³¹ Batasan hukum demikian amat penting, karena keistimewaan presiden demikian tidak jarang disalahgunakan untuk alasan kepentingan nasional, tetapi justru untuk melindungi kepentingan politik pribadi sang presiden. Berdalih “the public’s best interest” presiden yang menyalahgunakan executive privilege diantaranya adalah Richard Nixon. Sang Presiden menolak memberikan rekaman telepon White House guna kepentingan penyelidikan kasus Watergate. Untuk membantah argumen keistimewaan presiden tersebut, para jaksa penyelidik mendalilkan bahwa executive privilege tidak dapat diaplikasikan untuk menghambat akses pengadilan, terutama pada bukti yang dibutuhkan dalam kasus pidana. Karenanya, para penyelidik meminta Mahkamah Agung untuk memaksa Nixon memberikan rekaman pembicaraan telepon antara dirinya dengan para penasihatnya. Lihat. Denny Indrayana, *Teori Lembaga Kepresidenan*.

³² *Ibid.*

- M. Solly Lubis, 1997, *Pembahasan UUD 1945*, Alumni: Bandung.
- Ni'matul Huda, 2004, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press: Yogyakarta.
- _____, 2013, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers: Jakarta
- Padmo Wahjono, 1986, *Negara Republik Indonesia*, CV. Rajawali: Jakarta.
- Saldi Isra, dkk, 2002, *Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPS Paramadina, Jakarta
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty: Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia, *Jurnal Hukum*, No.18 Vol.8, Oktober 2001
- Bagir Manan, Kekuasaan Prerogatif, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online,
<http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index.php>
- <https://soeharto.co/tentang-hak-prerogatif-presiden/>. Dikutip sesuai tulisan dan ejaan aslinya dari buku "Presiden RI Ke II Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita", Buku XIV (1992), Jakarta : Antara Pustaka Utama, 2008, hlm. 143-147

**Pembatalan Peraturan Daerah dalam Sistem
Ketatanegaraan Indonesia setelah Putusan
Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015**

Januari Sihotang

Dosen Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan

A. Latar Belakang

Peraturan daerah (selanjutnya disebut Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kepala daerah dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 angka (7) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun landasan konstitusional pembentukan perda dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Menurut ketentuan tersebut, perda dibentuk kepala daerah dan DPRD untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, perda dibagi menjadi tiga bagian, yakni Perda Provinsi, Perda Kabupaten dan Perda Kota.

Menurut Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan Perda adalah sebagai berikut:

1. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Menampung kondisi khusus daerah dan/atau;
3. Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari segi materi muatan, perda adalah peraturan yang paling

banyak menanggung beban. Sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan,¹ secara teoritik, peraturan daerah memiliki tingkat fleksibilitas yang sangat sempit. Selain cakupan wilayahnya yang sangat sempit, perda juga tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan perundang-undangan di tingkat nasional yang jumlahnya sangat banyak. Hal ini tentu sejalan dengan teori *stufenbau des recht* yang diajarkan Hans Kelsen, dimana hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis. Dengan demikian, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Implikasinya, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Adapun peraturan yang lebih tinggi, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang paling tinggi (peraturan dasar di suatu negara). Dalam ilmu hukum, teori tersebut dikenal dalam asas “*lex superior derogat legis inferiori*.”

Seiring dengan implementasi otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka perda dianggap sebagai peraturan yang lebih dekat untuk mengagregasi nilai-nilai masyarakat yang berkembang di daerah. Peluang ini terbuka karena peraturan daerah dapat memuat nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Oleh karena itu, banyak perda yang materi muatannya mengatur tentang pemerintahan terendah yang bercorak lokal seperti nagari di Sumatera Barat, gampong di Aceh, atau yang terkait pengelolaan sumber daya alam seperti peraturan daerah pengelolaan hutan berbasis masyarakat, hutan rakyat, pertambangan rakyat dan lain sebagainya.

Di samping itu, posisi perda yang terbuka sering juga menjadi instrumen bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pungutan yang timbul dalam bentuk pajak daerah maupun retribusi daerah. Faktanya, perda yang paling banyak dibentuk sepanjang pelaksanaan otonomi daerah yang bergulir sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah perda yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah. Walau tidak tertutup kemungkinan juga akan muncul perda di bidang pendidikan, sosial, budaya dan keagamaan.

¹ Dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 diurutkan tingkatan peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-Undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Selanjutnya Peraturan Daerah terdiri dari: Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Desa atau nama lainnya.

Sejak otonomi daerah digulirkan, sudah ribuan perda yang dibuat oleh pemerintah, baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Sayangnya, tidak sedikit juga perda tersebut yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Teranyar, menurut data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri, pada Juni 2016 saja tercatat 3.148 peraturan daerah telah dibatalkan Menteri Dalam Negeri.² Terdapat berbagai alasan Pemerintah Pusat dalam pembatalan perda tersebut. Misalnya, ada perda yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, menimbulkan biaya tinggi di daerah, menghambat investasi dan menimbulkan diskriminasi serta membebani masyarakat dan lingkungan.³

Pembatalan perda yang dilakukan oleh pemerintah ini dikenal dengan istilah *executive review* yang lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan otonomi pemerintahan di daerah. Dalam rangka pengawasan tersebut, UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur supaya setiap perda yang dibuat oleh Kepala Daerah dan DPRD tersebut disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Selanjutnya, Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa: “Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Kemudian, Pasal 256 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan: “Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah”. Ayat (3) menyebutkan “Keputusan pembatalan peraturan daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari setelah diterimanya peraturan daerah.” Selanjutnya, ayat (5) menyebutkan “Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.”

Sesungguhnya, Pemerintah Pusat bukan satu-satunya lembaga yang berwenang membatalkan peraturan daerah. Bahkan menurut ketentuan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945, MA diberikan kewenangan konstitusional untuk menguji peraturan perundang-undangan di

² www.matanews.com, 2779 Perda Dibatalkan, 1 Januari 2009, dapat diakses pada <http://matanews.com/2009/01/01/dibatalkan-2779-perda-bermasalah/>.

³ Rikardo Simarmata Dan Stephanus Masiun, Otonomi Daerah Kecendrungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat, *Seri Pengembangan Wacana HuMa*, No. 1. September 2002, hal. 16.

bawah UU terhadap UU.⁴ Berdasarkan ketentuan ini, maka MA berwenang melakukan *judicial review* Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Daerah Kota terhadap Undang-Undang.

Ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 kemudian dijabarkan dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman⁵ dan Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004 memberi ukuran atau alasan suatu peraturan di bawah undang-undang dapat dibatalkan MA,⁶ yaitu :

1. Karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materil);
2. Pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Adanya dualisme dalam pengujian perda ini menimbulkan masalah baru dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Sesungguhnya sudah terjadi tumpang tindih kewenangan dalam hal pengujian perda tersebut di atas. Hal ini memunculkan pertanyaan baru, siapa sesungguhnya yang memiliki kewenangan dalam hal pengujian perda tersebut, apakah Pemerintah Pusat atau MA? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, sudah keluar Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sayangnya, Putusan MK tidak menjawab secara tuntas permasalahan tersebut. MK hanya memutuskan penghapusan kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan perda kabupaten/kota. Di sisi lain, pemerintah pusat tetap berwenang untuk menguji perda Provinsi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, adapun rumusan masalah dalam tulisan ini adalah bagaimanakah konstusionalitas pengujian peraturan daerah di Indonesia, khususnya menyoal perbedaan

⁴ Pasal 24A ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

⁵ Pasal 11 ayat 2 huruf b UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi: Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

⁶ Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi: Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

kewenangan pengujian yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

B. Jenis, Hierarki dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Dalam hukum tata negara, dikenal berbagai istilah yang maknanya hampir sama dengan peraturan perundang-undangan misalnya perundangan, perundang-undangan, peraturan perundangan dan peraturan negara. Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah “peraturan negara” merupakan terjemahan dari istilah *staats regeling* (*staat*=negara, *regeling*=peraturan).⁷ Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” sesungguhnya lebih berkaitan atau relevan dalam pembicaraan jenis, bentuk maupun tingkatan/hierarki suatu peraturan (hukum). Namun, dalam konteks lain, sering juga dipakai istilah “perundang-undangan” saja, misalnya ditemui dalam frasa Ilmu Perundang-Undangan, Teori Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan dan lain-lain.⁸ M Solly Lubis sendiri mengistilahkan peraturan perundang-undangan dengan “peraturan negara” dan memberi tafsir pada “perundang-undangan” sebagai proses pembuatan peraturan Negara.⁹

Dalam sejarah perjalanan Indonesia, terdapat beberapa kali pergantian istilah peraturan perundang-undangan. Istilah “peraturan perundangan” dipakai dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Istilah “peraturan perundang-undangan” dipergunakan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya istilah “peraturan perundang-undangan” ini konsisten dipakai dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hingga terakhir dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Pasal 1 angka (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma

⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 15, sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, hlm. 3.

⁸ Lihat Januari Sihotang, 2016, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 59.

⁹ Lihat Solly Lubis, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 1.

hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Di Indonesia, sumber utama, asas dan kaidah suatu peraturan perundang-undangan adalah Pancasila,¹⁰ sedangkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan “hukum dasar tertulis”,¹¹ Tentu, UUD tidak mungkin memuat segala kebutuhan hukum. Oleh karena itu, untuk menjaga agar asas dan kaidah Pancasila yang ada dalam UUD tetap dapat memenuhi tuntutan waktu dan perkembangan, diperlukan adanya kebiasaan, yurisprudensi dan peraturan perundang-undangan lainnya di bawah UUD. Jika ketentuan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UUD, maka berbeda halnya dengan yurisprudensi dan kebiasaan ketatanegaraan. Kebiasaan ketatanegaraan dan yurisprudensi mempunyai peranan yang lebih luwes, bahkan dapat menyebabkan ketentuan dalam UUD tidak lagi mempunyai nilai terap.¹²

Mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal di suatu negara biasanya dapat dilihat dalam ketentuan UUD yang berlaku di negara tersebut. Di Indonesia, UUD 1945 menyebutkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar (Pasal 3), Undang-Undang (Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1); Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22); dan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2)). UUD NRI Tahun 1945 secara umum memuat jenis peraturan perundang-undangan yang sama dengan UUD 1945, hanya saja ditambahkan bentuk perda (Pasal 18 ayat (6)).¹³ Dalam praktiknya, terdapat banyak bentuk peraturan perundang-undangan lain yang tidak disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, misalnya Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Ketetapan MPR/S.

Untuk menciptakan sinkronisasi setiap peraturan perundang-undangan, perlu diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Dalam sejarah ilmu perundang-

¹⁰ Lihat Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan: “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.”

¹¹ Lihat Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan: “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.”

¹² *Ibid*, hlm. 100.

¹³ Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cetakan Ketiga, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 52-53.

undangan, terdapat dua teori jenjang norma/hierarki perundang-undangan yang paling terkenal, yakni *Stufentheorie* dari Hans Kelsen dan *die Theorie von Stufenordnung derRechstnormen* oleh Hans Nawiasky. Secara umum, kedua teori ini memiliki banyak persamaan, yakni sama-sama menyebutkan bahwa norma-norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya. Norma yang di atasnya berlaku dan bersumber pada norma yang di atasnya lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat *presupposed dan axiomatic*.¹⁴

Adapun jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilihat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Agar suatu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan dari kaidah hukum yang lebih penting atau lebih tinggi derajatnya maka perlu dilakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam suatu negara.

Sebelum berlakunya UUD NRI Tahun 1945, telah berlaku tiga UUD di Indonesia yakni UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Dalam UUD 1945, sama sekali tidak ditemukan ketentuan mengenai pengujian (*judicial review*) peraturan perundang-undangan. Hal yang sama terjadi juga dalam UUDS 1950. Bahkan dalam Pasal 95 ayat (2) UUDS 1950 diatur bahwa: “Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.”. Lahirnya ketentuan seperti ini bisa dipahami karena UUDS 1950 digunakan dalam sistem pemerintahan parlementer.

Hal yang berbeda terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUD NRI Tahun 1945. Dalam kedua UUD ini, ketentuan mengenai pengujian

¹⁴ Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 47.

peraturan perundang-undangan sudah dicantumkan kendati dengan bentuk dan jenis kewenangan yang berbeda, yakni:

- 1) Konstitusi RIS 1949 mengatur bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan ketatanegaraan atau Undang-Undang daerah bagian¹⁵ dan tidak berhak menguji Undang-Undang Federal karena Undang-Undang Federal tidak dapat diganggu gugat.¹⁶
- 2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang¹⁷, sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁸

Munculnya *judicial review* peraturan perundang-undangan tentu harus didahului dengan pembuatan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan hierarki tersebut akan dapat ditentukan jenis-jenis dan tingkatan peraturan perundang-undangan yang akan diuji serta yang akan menjadi dasar pengujian. Menurut UUD NRI Tahun 1945, ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengujian, yakni UUD dan UU. Menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dapat disebut sebagai pengujian legalitas (menguji *the legality of regulation*). Sedangkan pengujian UU terhadap UUD disebut sebagai pengujian konstusionalitas (menguji *the constitutionality of legislative law or legislation*).¹⁹

C. Problematika Pengujian Peraturan Daerah di Indonesia

Problematika pengujian perda muncul karena adanya perbedaan pengaturan mengenai pengujian peraturan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014. Menurut Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945, lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi, kabupaten maupun kota adalah Mahkamah Agung. Ironisnya, peraturan di bawah UUD NRI Tahun 1945, yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 justru mengatur hal berbeda. Dalam Pasal 256 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.

Selanjutnya, keputusan pembatalan perda tersebut akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari setelah

¹⁵ Lihat Pasal 156, Pasal 157 dan Pasal 158 Konstitusi RIS 1949.

¹⁶ Lihat Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS 1949.

¹⁷ Lihat Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁸ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara....., op. cit*, hlm. 4-5.

diterimanya peraturan daerah. Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima pembatalan peraturan daerah tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada MA.

Pembahasan mengenai pembatalan peraturan daerah oleh Pemerintah Pusat (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) tentu tidak lepas dari munculnya kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk perda. Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk perda lahir dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka menjalankan otonomi seluas-luasnya, setiap daerah didorong dan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu, oleh karena itu, daerah bebas melakukan inovasi demi meningkatkan daya saing daerah yang bermuara terhadap peningkatan kesejahteraan daerah.²⁰ Setiap inovasi dan kebijakan yang dibuat oleh daerah itulah kemudian yang terwujud dalam perda.

Namun, perlu diperhatikan bahwa setiap kebijakan dan peraturan yang dibentuk daerah harus sesuai dengan kerangka hukum nasional. Hal ini tidak lepas dari konsekuensi bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan.²¹ Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada dalam Pemerintahan Pusat atau Pemerintahan Nasional. Kewenangan maupun urusan yang dimiliki oleh daerah, termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Adapun yang dimaksud sebagai Pemerintah Pusat dalam hal ini adalah Presiden. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. dalam menjalankan pemerintahan tersebut, Presiden dibantu oleh menteri-menteri. Sesuai dengan hal tersebut, agar pelaksanaan urusan dan kewenangan yang diberikan kepada Daerah tersebut berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, maka Presiden

²⁰ Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²¹ Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia sesungguhnya lahir dari kesepakatan para *founding fathers* untuk mendirikan Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik. Bahkan eksistensi negara kesatuan tersebut semakin dipertegas dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatakan bahwa khusus mengenai negara kesatuan tidak boleh dilakukan perubahan.

berkewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Khusus untuk pengawasan dan pembinaan dalam pembentukan Peraturan Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pembatalan Peraturan Daerah sendiri merupakan salah satu bentuk pengawasan dan pembinaan Pemerintah Pusat kepada Daerah. Hal ini menjadi problematik, karena pengaturan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 justru berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945.

Dalam tulisan ini, penulis membagi pembahasan menjadi 2 bagian besar, yakni Pembatalan perda Kabupaten/Kota dan Pembatalan Perda Provinsi.

1. Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sesungguhnya, pembahasan mengenai problematika pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah tidak terlalu penting lagi dalam penelitian ini. Hal ini terjadi karena problematika pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/kota seyogyanya sudah dianggap selesai dengan keluarnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. dalam Putusan tersebut, MK menghapus kewenangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota yang dianggap bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa keberadaan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan sudah menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia.

Selain itu, kewenangan yang dimiliki oleh Menteri dan Gubernur tersebut juga telah menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian (judicial review) peraturan perundang-undnagan di bawah UU terhadap UU. Termasuk di dalamnya adalah Perda Kabupaten Kota.

2. Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, problematika mengenai pembatalan Perda Provinsi masih tetap terjadi kendati sudah

dikeluarkan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Hal ini bisa dipahami karena memang para pemohon yang berasal dari Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) tidak memiliki legal standing untuk memohon penghapusan kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan Perda Provinsi.

Kewenangan Gubernur membatalkan Peraturan Daerah Provinsi lahir dari ketentuan Pasal 251 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri dalam hal ini Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jika dirinci, maka ada tiga hal yang dapat menjadi alasan ataupun dasar dalam pembatalan Peraturan Daerah Provinsi, yakni:

1. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Untuk memaknai frasa “bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” tidak bisa dilepaskan dari teori stufen bau yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, bahwa setiap peraturan tersusun secara berlapis dan berjenjang. Konsekuensinya, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan kata lain, peraturan yang lebih rendah harus mengacu kepada peraturan yang lebih tinggi. Jika hal yang demikian sudah terjadi, maka tercapailah sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan.

Jika hal tersebut dikaitkan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Perda Provinsi harus mengacu atau tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah: Perpres, PP, Perpu, UU, Ketetapan MPR dan UUD NRI Tahun 1945.

2. Bertentangan dengan Kepentingan Umum

Menurut Pasal 250 UU Nomor 23 Tahun 2014, makna frasa “bertentangan dengan kepentingan umum” adalah sebagai berikut:

- a. Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau;

e. Adanya diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender.

3. Bertentangan dengan kesusilaan

Menurut Penjelasan Pasal 250 UU Nomor 23 Tahun 2014, kesusilaan adalah norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik dan tata krama yang luhur. Hal ini tentu harus disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia yaitu budaya ketimuran.

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa kewenangan pembatalan Perda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri adalah sebagai salah satu bentuk upaya pengawasan produk hukum daerah oleh pusat. Pengawasan dapat dimaknai sebagai kegiatan yang dilakukan dengan cara membandingkan apa yang sudah dijalankan atau dilaksanakan dengan apa yang dikehendaki atau diperintahkan. Hasil pengawasan tentu harus dapat menunjukkan sampai dimana kesesuaian atau ketidaksesuaian antara yang diperintahkan dengan yang dilaksanakan.²²

Pengawasan terhadap perda sendiri dapat dibagi dalam 2 (dua) bagian yakni:

1. Pengawasan Secara Preventif

Secara sederhana, pengawasan preventif ini dapat dimaknai sebagai pengawasan dalam pengesahan (*goedkeuring*). Artinya, pengawasan preventif ini lebih kepada pengawasan pemerintah pusat terhadap layak atau tidak sebuah perda untuk disahkan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif ini dilakukan sesudah perda disetujui tetapi belum diundangkan. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka pengawasan preventif terhadap Perda Provinsi dilakukan setelah adanya persetujuan antara Gubernur dan DPRD Provinsi, namun sebelum Perda Provinsi diundangkan oleh Gubernur dalam Lembaran Daerah.

Menurut Pasal 242 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan preventif Peraturan Daerah Provinsi dapat dilakukan dalam beberapa tahapan, yakni:

a. Setelah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disetujui bersama oleh Gubernur dan DPRD Provinsi, maka Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut harus diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama tiga hari setelah mendapat persetujuan bersama untuk mendapatkan nomor register.

²² Didik Sukriono, 2013, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, hlm. 139.

- b. Paling lama 7 hari setelah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diterima, maka Menteri Dalam Negeri wajib memberikan nomor register Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut.
- c. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah mendapatkan nomor register Peraturan Daerah ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.

2. Pengawasan Secara Represif

Pengawasan represif sendiri dilakukan setelah Perda Provinsi tersebut diundangkan atau ketika perda tersebut sudah berlaku. Menurut Pasal 251 UU Nomor 23 Tahun 2014, mekanisme pengawasan represif terhadap Perda Provinsi secara umum sama dengan Perda Kabupaten/Kota. Perbedaannya adalah bahwa Perda Provinsi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.

Keputusan pembatalan Perda Provinsi ditetapkan melalui Keputusan Menteri. Selanjutnya, paling lama 7 hari setelah pembatalan Perda Provinsi tersebut, Gubernur harus menghentikan pelaksanaan Perda. Kemudian, Gubernur dan DPRD Provinsi mencabut perda dimaksud.

Dalam hal Gubernur dan DPRD tidak dapat menerima pembatalan Perda Provinsi tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 hari sejak Keputusan Pembatalan Perda Provinsi diterima.

Setelah melihat alur pengawasan preventif dan represif terhadap Perda Provinsi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Pusat (dalam hal ini Presiden) memiliki kekuasaan yang besar dalam pembatalan Perda Provinsi. Hal ini tentu tidak sesuai dengan semangat dan konsep negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan pembatalan Perda Provinsi telah menegaskan keberadaan MA sebagai court of justice sekaligus court of law. Pemerintah Pusat sesungguhnya harus juga dieliminasi kewenangannya dalam melakukan pengawasan secara represif terhadap Perda Provinsi.

Pengaturan pembatalan Perda Provinsi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 jelas sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 251 ayat (1), (4), (5), (6),

(7) dan (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 harus dibatalkan karena akan menimbulkan masalah baru dan dualisme dalam sistem perundang-undangan Indonesia.

D. Pembatalan Peraturan Daerah yang Ideal

Ke depan, jika negara ini akan memperbaiki sistem perundang-undangan, khususnya terkait pembentukan dan pengujian perda, maka perlu dilakukan beberapa langkah sebagai berikut:

1. Optimalisasi Pengawasan Preventif

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum di daerah (Perda Provinsi) tidak selamanya harus bertumpu kepada pengawasan secara represif, namun harus lebih ditekankan pada pengawasan secara preventif. Dengan kata lain, pengawasan Perda Provinsi tidak bisa diserahkan sepenuhnya terhadap mekanisme *judicial review* yang ada di MA atau *executive review* oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian, Ranperda Provinsi tersebut sudah harus terlebih dahulu disinkronisasi dengan kebijakan maupun peraturan nasional sehingga kemungkinan dibatalkan melalui pengawasan represif semakin kecil.

Hal ini tentu akan memberikan manfaat dan dampak yang lebih positif kepada masyarakat. Bagaimanapun, hal ini akan sangat merugikan, baik dalam faktor materil maupun kewibawaan pemerintahan daerah. Dari segi materil, tentu dana yang sangat besar dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah Provinsi akan terbuang dengan sia-sia jika Peraturan Daerah Provinsi tersebut harus dibatalkan.

2. *Judicial Review* Satu Atap

Dalam jangka panjang, jika amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 berhasil, salah satu hal yang paling mendesak untuk dilakukan adalah perubahan ketentuan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan. Selama ini, pengujian peraturan perundang-undangan masih terekstensifikasi di dua lembaga negara, yakni MA dan MK. MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dan MK untuk menguji UU terhadap UUD. Pengujian secara ekstensifikasi tersebut tidak efektif karena berpeluang menimbulkan disharmonisasi. Apalagi, pengujian di MA harus dihentikan jika UU yang menjadi batu uji di MA tersebut sedang diuji di MK. Dengan demikian, alangkah baik jika pengujian peraturan perundang-undangan disatukan di MK. Dengan demikian, MA bisa lebih fokus dalam fungsinya sebagai court of justice dan MK sebagai court of law sebagaimana dipraktikkan di berbagai negara yang telah terlebih dahulu memiliki MK.

E. Penutup

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka kesimpulan dalam penulisan ini adalah bahwa diskursus mengenai problematika pembatalan perda belum sepenuhnya selesai walaupun sudah ada Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 hanya menegaskan bahwa pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah inkonstitusional. Dengan demikian, pembatalan Perda Kabupaten/Kota hanya dapat dilakukan secara *judicial review* oleh MA, sedangkan *executive review* sama sekali sudah kehilangan landasan konstitusionalnya.

Namun demikian, diskursus pembatalan Perda Provinsi masih terbuka. Dalam penelitian ini, penulis berkesimpulan bahwa sama halnya dengan Perda Kabupaten/Kota, Perda Provinsi pun hanya dapat dibatalkan melalui mekanisme *judicial review* oleh MA. Walaupun Perda Provinsi dibentuk oleh Gubernur dan DPRD Provinsi sebagai perwakilan rakyat di provinsi yang bersangkutan, namun berdasarkan asas negara hukum, bahwa pembatalan Perda Provinsi harus sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di negara ini.

Oleh karena itu, bagi unsur pemerintahan daerah provinsi yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan dengan keberadaan Pasal 251 ayat (1), (4), (5), (6), (7) dan (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk segera mengajukan permohonan pengujian ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut ke MK. Hal ini perlu untuk mengakhiri diskursus mengenai konstitusionalitas *executive review* terhadap Perda Provinsi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, diharapkan kepada pembentuk UU, jika ketentuan *executive review* sudah dibatalkan oleh MK, maka pengaturan mengenai pengawasan Perda Provinsi lebih mengutamakan pengawasan preventif daripada pengawasan represif agar perda yang dibentuk dapat lebih bermanfaat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat sejak pengundangannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Didik Sukriono, 2013, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang.

- Enny Nurbaningsih, 2011, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Disertasi)*, FH UGM, Yogyakarta.
- Januari Sihotang, 2016, *Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Solly Lubis, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung
- Sri Soemantri, 1997, *Hak Uji Materil di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cetakan Ketiga, RajaGrafindo Persada, Jakarta

Jurnal

- Rikardo Simarmata Dan Stephanus Masiun, Otonomi Daerah Kecendrungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat, *Seri Pengembangan Wacana HuMa*, No. 1. September 2002

Kelompok Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang Undangan

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

BAGIAN II
POLITIK HUKUM DAN
PERUNDANG-UNDANGAN

1

Penerapan *Precautionary Principle* dalam Putusan Hakim pada Perkara Lingkungan Hidup dan Dampaknya bagi Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia

Supandi

Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia
Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

A. Pendahuluan

Secara global permasalahan lingkungan mulai mendapat perhatian serius di hampir semua Negara, terutama dari aspek hukum dan kebijakan. Sejak pertemuan Stockholm (1972) hingga Rio de Janeiro (1992) secara global telah disepakati kebijakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Merujuk laporan *The World Commission on Environment and Development* (WCED) pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan hak pemenuhan kebutuhan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya.¹

Indonesia melalui Pembukaan Undang-Undang Dasar, pokok kalimat ke-4 dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 mengatur secara tegas tentang amanat perlindungan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan konstitusional tersebut, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan seperangkat peraturan baik dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah.

¹ WCED, *Hari Depan Kita Bersama*, (Judul asli *Our Common Future*), Terjemahan Bambang Sumantri, (Jakarta: PT. Gramedia, 1988), h. 13.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) sendiri lahir akibat maraknya kasus yang berkenaan dengan lingkungan hidup yang semakin hari semakin memperihatinkan. Dengan demikian konstitusi dan UU PPLH sendiri memberikan hak kepada setiap orang untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Banyaknya kasus di bidang hukum lingkungan, baik kerusakan maupun pencemaran di Indonesia dewasa ini membutuhkan penegakan hukum lingkungan secara serius. Penegakan hukum lingkungan baik secara administratif, pidana maupun perdata selama ini masih belum memberikan efek yang signifikan bagi perlindungan lingkungan.

Sengketa lingkungan hidup sendiri adalah perselisihan yang melibatkan dua pihak atau lebih yang ditimbulkan adanya atau dugaan adanya pencemaran dan atau perusakan lingkungan. Sengketa lingkungan (*“environmental disputes”*) merupakan *“species”* dari *“genus”* sengketa yang bermuatan konflik atau kontroversi di bidang lingkungan yang secara leksikal diartikan *“Dispute a conflict or controversy; a conflict of claims or rights; an assertion of a right, claim, or demand on oneside, met by contrary claims or allegations on the other.”*²

Pada perkembangannya perkara lingkungan hidup dikategorikan sebagai perkara yang bersifat struktural yang menghadapkan secara vertikal antara pihak yang memiliki akses lebih besar terhadap sumber daya dengan pihak yang memiliki akses terbatas. Jenis perkara lingkungan hidup sendiri terdiri dari Pertama, Pelanggaran terhadap peraturan administrasi di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk peraturan kehutanan, perkebunan, pertambangan, pesisir dan kelautan, tata ruang, sumber daya air, energi, perindustrian, dan konservasi sumber daya alam. Kedua, Pelanggaran ketentuan perdata dan pidana di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk peraturan kehutanan, perkebunan, pertambangan, pesisir dan kelautan, tata ruang, sumber daya air, energi, perindustrian, dan konservasi sumber daya alam.

Mahkamah Agung sendiri menyadari bahwasanya perkara lingkungan hidup mempunyai karakteristik tertentu yang berbeda dengan perkara-perkara lainnya. Perkara lingkungan hidup dikenal dengan sifatnya yang rumit dan banyak ditemui adanya bukti-bukti ilmiah (*scientific evidence*). Oleh karenanya hakim yang menangani

² TM. Lutfi Yazid, 1999, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (environmental Dispute Resolution)*, Surabaya: Airlangga University Press-Yayasan Adikarya IKAPI-Ford Foundation, h. 9.

lingkungan harus juga memiliki pengetahuan terkait lingkungan dan berani menerapkan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup antara lain prinsip kehati-hatian (*precautionary principles*) dan melakukan *judicial activism*.

Terkait dengan pentingnya hakim-hakim yang memiliki sertifikasi lingkungan Mahkamah Agung sendiri telah menerbitkan aturan tentang sertifikasi hakim lingkungan.³ Surat Keputusan Mahkamah Agung No 134/KMA/SK/IX/2011 mengharuskan perkara lingkungan hidup ditangani hakim yang bersertifikat lingkungan. Sertifikasi hakim lingkungan hidup sendiri bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penanganan perkara-perkara lingkungan hidup di pengadilan. Hal ini merupakan bagian dari upaya perlindungan lingkungan hidup dan pemenuhan rasa keadilan. Mahkamah Agung juga telah menyusun Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.

Penegakan hukum lingkungan merupakan bagian integral legislative framework dan tahapan terakhir "*regulatory chain*".⁴ Penegakan hukum lingkungan administratif sendiri bertujuan untuk menghentikan pencemaran lingkungan langsung pada sumbernya sesuai dengan prinsip *abatement at the source* yang bersaranakan : pengawasan dan penerapan sanksi administrasi. Terkait hal ini J.B.J.M. ten Berge berpendapat bahwa *The administrative law enforcement instruments includes: 1) monitoring and observance of prescriptions set by or pursuant to individual obligations imposed by decisions, and (2) the use of administrative sanctioning powers*".⁵

Di Indonesia sendiri Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi dasar hukum pengajuan gugatan administrasi atas KTUN perizinan (seperti misalnya: Izin HO, Izin Usaha Industri, IPLM, Izin Lokasi, Izin Usaha Angkutan, Izin Trayek, Izin Operasi Angkutan maupun Surat Izin Mengemudi) yang dianggap "*onrechtmatig*" dan

³ Menurut Ketua Kamar Pembinaan Mahkamah Agung, Takdir Rahmadi Hingga 2015, Mahkamah Agung baru melakukan pelatihan sertifikasi hakim lingkungan hidup terhadap 329 hakim. Rinciannya, 251 hakim peradilan umum dan 78 hakim peradilan tata usaha negara. Sedangkan pada 2016 MA melakukan sertifikasi kepada 240 hakim. Pada tahun 2016 dari 8.000 hakim baru 413 hakim yang bersertifikasi lingkungan hidup atau sekitar 5 persen.

⁴ Rene Seerden and Michiel Helderweg, "Comparative Environmental Law in Europe: An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States" dalam G.H. Addink, *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law, Literature*, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Utrecht, 2002, h. 61.

⁵ J.B.J.M. ten Berge, *Recent Development in General Administrative Law in the Netherlands, Course Book*, Utrecht, 1994, h. 1. Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 2001, h. 241-250.

dapat menimbulkan terjadinya pencemaran lingkungan. Bertolak dari Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 1 angka 4 UU PTUN: izin lingkungan dapat digugat di lembaga Peradilan Administrasi yang berisi tuntutan (petitum) agar KTUN (izin lingkungan) yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan tujuan untuk menghentikan pencemaran lingkungan. Dasar hukum penerapan sanksi administrasi di bidang pengendalian pencemaran lingkungan juga terdapat dalam Pasal 76-83 UU PPLH yang mengatur empat jenis sanksi administrasi: teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, atau pencabutan izin lingkungan.

Di Belanda, penerapan sanksi administrasi terhadap kasus pencemaran lingkungan atas dasar Pasal 90 W.l.v. merujuk Artikel 18.2- 18.16 Wm yang menurut D. van der Meijden terdiri atas: "*het toepassen van bestuursdwang*" (penerapan paksaan pemerintahan), "*het opleggen van een dwangsom*" (pembebanan uang paksa), dan "*het intrekken van een vergunning*" (pencabutan izin).⁶ Hal senada juga diterapkan Jepang yang mengedepankan aspek penegakan hukum lingkungan administratif dalam pengendalian pencemaran lingkungan daripada "criminal sanctions". APCL Jepang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat dan Propinsi untuk menerapkan sanksi administrasi: perbaikan atau penutupan instalasi ("*to improve or to suspend operations*") dan tindakan paksa ("*coercive measures*") yang didahului dengan peringatan.⁷

Beberapa tahun terakhir peradilan administrasi mulai menjadi pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Meski terjadi perkembangan positif terkait penegakan hukum administrasi dalam perkara lingkungan hidup di Indonesia harus diakui bahwa keberadaan peradilan administrasi masih kurang digunakan sebagai jalur hukum penyelesaian sengketa lingkungan. Hal ini berbeda bila dibandingkan dengan negara lain misalnya Amerika Serikat, Belanda dan Jepang yang telah lebih dahulu memanfaatkan peradilan administrasi sebagai salah satu sarana hukum penyelesaian sengketa lingkungan. Artikel ini sendiri akan membahas penerapan *Precautionary Principle* dalam putusan hakim pada perkara lingkungan hidup di Indonesia dan dampak putusan hakim pada proses

⁶ D. van der Meijden, *Praktisch Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996, h. 186. Hal ini juga mendapatkan perhatian serius dalam Th.G. Drupsteen et al., *De Toekomst van de Wet Milieubeheer*, Schoordijk Instituut Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Rijksuniversiteit Leiden, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.

⁷ Julian Grasser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, *Environmental Law in Japan*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1981, h. 259.

pembangunan berkelanjutan di Indonesia dalam kaitannya dengan penerapan *good governance*.

B. Pembahasan

Sebagaimana dipaparkan diatas Mahkamah Agung menyadari bahwasanya perkara lingkungan hidup mempunyai karakteristik tertentu yang berbeda dengan perkara yang biasa disidangkan di pengadilan, baik itu menyangkut perkara pidana, perkara tata usaha negara maupun perkara perdata lainnya, Mengacu pada kondisi yang demikian, dalam usaha perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, Mahkamah Agung RI telah berinisiatif menerbitkan beraneka ragam peraturan guna menghadapi berbagai kompleksitas persoalan hukum lingkungan yang muncul dewasa ini. Peraturan tersebut antara lain:⁸

1. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 134/KMA/SK/IX/2011 tentang Sertifikasi Hakim Lingkungan.
2. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 178/KMA/SK/XI/2011 tentang Pembentukan Tim Seleksi Dalam Sistim Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup.
3. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 26/KMA/SK/II/2013 tentang Sistim Seleksi Dan Pengangkatan Hakim Lingkungan Hidup
4. Keputusan Mahkamah Agung RI Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup
5. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 204/KMA/SK/XII/2014 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Lingkungan Hidup Nasional.
6. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 36/KMA/SK/III/2015 tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 134/KMA/SK/X/2011 tentang Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup.
7. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 37/KMA/SK/III/2015 tentang Sistim Pemantau Dan Evaluasi Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup.

Hakim seperti halnya manusia pada umumnya dalam membuat suatu putusan sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel lainnya yang berkembang di masyarakat mulai dari ekonomi, politik, sosial budaya hingga adanya opini publik yang berkembang. Aparat hukum dalam

⁸ Laporan Penelitian Puslitbang Hukum Dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, *Pengkajian Putusan-Putusan Tentang Perdata Lingkungan*, Mahkamah Agung RI, 2016, h 10.

kondisi seperti ini dituntut untuk dapat berfikir progresif dan melepaskan diri dari pemikiran-pemikiran rasionalitas sederhana semata yang berlindung di balik keterbatasan pemahaman terhadap ilmu lingkungan. Berbagai strategi akan diusung oleh para pemilik modal dengan kepentingan ekonomi dalam rangka mendapatkan sarana pembenaran dalam setiap praktek pencemaran dan perusakan lingkungan yang terjadi. Berbekal asupan dana yang besar dan mengejar keuntungan jangka pendek semata, tentu para pelaku pencemaran lingkungan akan mudah untuk melakukan pendanaan penelitian yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tertentu yang tidak bekerja secara obyektif dan mengedepankan fakta-fakta yang ada di lapangan secara nyata.

Perkara lingkungan hidup dan sumber daya alam perlu ditangani secara khusus oleh institusi pengadilan yang memahami urgensi perlindungan lingkungan hidup dan sumber daya alam, oleh karena itu eksistensi dari Peradilan khusus bidang Lingkungan Hidup menjadi penting. Merujuk pada konsep beberapa negara yang telah menerapkan *Green Bench*, konsep pengadilan lingkungan di Indonesia telah dirintis mulai dari sertifikasi Hakim hingga kajian proyeksi pengadilan khusus lingkungan hidup di Indonesia.

Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup adalah sebuah pilihan dari berbagai pertimbangan terkait sistem hukum dan sistem peradilan di Indonesia, dimana pengadilan sebagai salah satu instrumen penegakan hukum memiliki tanggung-jawab untuk memastikan penegakan hukum lingkungan hidup dan sumber daya alam yang baik berjalan di Indonesia. Kebutuhan terhadap Sistem Sertifikasi Hakim Lingkungan Hidup dapat dipahami sebagai bentuk evaluasi dan perbaikan kualitas terhadap kompetensi hakim yang akan memeriksa dan mengadili perkara lingkungan hidup, serta untuk menentukan seberapa tinggi kompetensi yang dimiliki oleh mereka sehingga mereka dapat diangkat sebagai hakim lingkungan hidup.

Wawasan yang luas mengenai lingkungan hidup dan sumber daya alam diperlukan oleh hakim lingkungan hidup agar ia dapat memahami kasus pidana lingkungan hidup yang secara substantif memiliki kekhususan. Pengetahuan tentang lingkungan hidup dan sumber daya alam, keterampilan menggunakan pengetahuan itu dalam memeriksa berkas perkara, mencermati berbagai pendapat dalam sidang, dan membuat putusan, serta keyakinan, orientasi, motif dan sikap positif terhadap keberlanjutan lingkungan hidup yang didasari keadilan perlu dimiliki hakim lingkungan hidup dalam menjalankan tugasnya. Kelompok kompetensi ini perlu dimiliki baik oleh hakim di

lingkungan peradilan umum dan peradilan Tata Usaha Negara. Berikut adalah kriteria-kriteria kompetensi hakim lingkungan hidup yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung RI:⁹

1. Pemahaman dasar ilmu lingkungan dan Sumber Daya Alam.
Wawasan yang luas mengenai lingkungan hidup diperlukan oleh hakim lingkungan hidup agar ia dapat memahami kasus pidana lingkungan hidup yang secara substantif memiliki kekhususan. Pengetahuan mengenai gejala dan isu lingkungan hidup, keterampilan menggunakan pengetahuan itu dalam memeriksa berkas perkara, mencermati berbagai pendapat dalam sidang, dan membuat putusan, serta keyakinan, orientasi, motif dan sikap positif terhadap keberlanjutan lingkungan hidup yang didasari keadilan perlu dimiliki hakim lingkungan hidup dalam menjalankan tugasnya.
2. Etika Lingkungan dan Sumber Daya Alam.
Kompetensi etika lingkungan dan sumber daya alam adalah kemampuan penalaran untuk menghasilkan putusan mengenai apa yang baik bagi lingkungan hidup berdasarkan prinsip-prinsip etika umum, prinsip-prinsip etika lingkungan dan kaidah-kaidah pelestarian lingkungan hidup.
3. Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam.
Kompetensi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah kemampuan memanfaatkan kerangka pengetahuan lingkungan dan isinya secara konsisten dan koheren untuk mengenali dan menilai praktek manajemen lingkungan hidup baik oleh pemerintah, LSM/NGO maupun pengusaha yang bisnisnya berkaitan dengan lingkungan hidup.
4. Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam.
Kompetensi hukum lingkungan dan sumber daya alam adalah pengetahuan mengenai ketentuan hukum yang mengatur perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum tentang lingkungan hidup dan sumber daya alam, serta kemampuan untuk menerapkan ketentuan itu dalam penyelesaian perkara.
5. Hukum Acara Perkara Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam.
Kompetensi hukum acara perkara lingkungan dan Sumber Daya Alam adalah pengetahuan mengenai ketentuan yang mengatur bagaimana cara dan siapa yang berwenang menegakkan hukum

⁹ *Ibid*, hal. 7.

materiil dalam hal terjadi pelanggaran terhadap hukum materiil, serta kemampuan untuk menerapkan ketentuan itu dalam penyelesaian perkara termasuk menilai valid atau tidaknya bukti ilmiah dan menilai sah atau tidaknya bukti ilmiah itu sebagai bukti hukum. Perkara Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam dalam menjalankan tugasnya memimpin sidang, hakim lingkungan hidup menggunakan hukum acara sebagai dasar dan panduan pelaksanaan sidang. Meski hukum acara yang digunakan dalam persidangan perkara lingkungan hidup pada intinya sama dengan hukum acara yang digunakan dalam persidangan perkara umum, ada kekhususan dalam hak gugat (*legal standing*) dan jenis gugatan dalam pengadilan perdata lingkungan hidup, serta dalam mengidentifikasi jenis tindak pidana lingkungan hidup. Dalam hal proses pembuktian pun hakim lingkungan akan berhadapan dengan konstruksi bukti ilmiah menjadi bukti hukum.

6. Integritas

Integritas secara umum merupakan kompetensi hakim, tetapi dalam menangani perkara lingkungan hidup selain berpedoman pada Pedoman Perilaku Hakim, hakim lingkungan hidup juga harus memegang kuat prinsip pertumbuhan berkelanjutan dengan *equity*. Hakim lingkungan hidup dituntut untuk mampu memelihara kaidah dan standar pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan dengan *equity*.

7. *Judicial Activism*

Kompetensi *judicial activism* adalah serangkaian pengetahuan, keterampilan dan ciri kepribadian yang mendukung dan mendorong hakim untuk dapat menemukan dan menggali nilai-nilai hukum terkait lingkungan hidup tidak tertulis yang hidup di masyarakat sesuai dengan prinsip dan aturan hukum.

Secara formal, keterampilan seorang Hakim lingkungan hidup diperoleh melalui jenjang pelatihan/sertifikasi khusus Hakim lingkungan hidup yang secara gradual dilakukan oleh Pusdiklat Mahkamah Agung RI untuk jangka waktu tertentu. setelah menjalani pelatihan Hakim Lingkungan Hidup, hakim-hakim tersebut akan mendapatkan sertifikat pelatihan sebagai tanda telah mengikuti pelatihan hakim Lingkungan Hidup yang dilakukan oleh Pusdiklat Mahkamah Agung, selanjutnya Hakim yang lulus pelatihan tersebut dapat diangkat oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Hakim bersertifikat lingkungan hidup. Surat Keputusan Ketua MA mengenai pengangkatan hakim lingkungan hidup tersebut hakekatnya adalah bersifat mengikat dan melekat terus, artinya apabila suatu saat Hakim

yang bersangkutan dipindahkan ke Pengadilan lain atau dipromosikan menjadi hakim tinggi, maka dengan serta-merta ia dapat menyidangkan perkara –perkara Lingkungan Hidup tanpa perlu ada SK Pengangkatan baru sebagai hakim Lingkungan Hidup di Pengadilan yang baru tersebut.

Disisi lain melihat begitu kompleksnya permasalahan hukum Lingkungan Hidup yang terus berkembang, tentunya juga diperlukan kemampuan intelektual hakim Lingkungan Hidup yang terus berkembang. Tidak saja pengetahuan mengenai hukum acaranya, namun juga pengetahuan umum mengenai materi-materi hukum yang berkaitan dengan masalah Lingkungan Hidup. Pengetahuan umum mustahil bisa diberikan dalam pelatihan formal hakim Lingkungan Hidup oleh Pusdiklat MARI yang hanya beberapa hari saja. Dengan kata lain seorang hakim Lingkungan Hidup dituntut untuk mengedukasi dirinya dengan meningkatkan pengetahuan dan kemampuannya melalui pendidikan informal, buku-buku bacaan, yurisprudensi, wawancara dengan para ahli hukum Lingkungan Hidup, dan sebagainya.

Selain pengetahuan umum tentang lingkungan, Hakim lingkungan hidup harus berani menerapkan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam memeriksa dan mengadili perkara lingkungan hidup di pengadilan.

Berikut adalah asas-asas kebijakan lingkungan (*principles of environmental policy*) dalam Penegakkan Hukum Lingkungan di Pengadilan, diantaranya:

1. Prinsip Substansi Hukum Lingkungan (*substantive legal principles*);
2. Prinsip-prinsip Proses (*Principles of Process*);
3. Prinsip Keadilan (*Equitable Principles*);

Beberapa prinsip substansi hukum lingkungan yang menjadi dasar pertimbangan hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara lingkungan adalah:

- a. Prinsip Pencegahan Bahaya Lingkungan (*Prevention of Harm*).
- b. Prinsip Kehati-hatian (*Precautionary Principle*).
- c. Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter Pays Principles*).
- d. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*).

Ketika seorang hakim memeriksa dan mengadili suatu perkara lingkungan, maka pada saat itu ia sedang memastikan berjalannya proses penataan dan penegakkan hukum lingkungan yang baik. Beberapa prinsip yang menjadi pertimbangan hakim untuk memastikan proses penataan dan penegakkan hukum lingkungan berjalan dengan baik adalah: Prinsip Pemberdayaan Masyarakat,

Prinsip Pengakuan Terhadap Daya Dukung dan Keberlanjutan Ekosistem, Pengakuan Hak Masyarakat Adat dan Masyarakat Sekitar, Prinsip Daya Penegakkan.

Selain hal tersebut, di dalam memeriksa dan mengadili perkara lingkungan Hakim juga harus mempertimbangkan prinsip-prinsip keadilan lingkungan, antara lain Prinsip Keadilan Antar Generasi, Prinsip Pembagian Beban Tanggungjawab Bersama Secara Proporsional dan Prinsip Keadilan Pemanfaatan Sumber Daya.

Mahkamah Agung RI secara berkelanjutan terus melakukan upaya-upaya peningkatan kemampuan hakim lingkungan hidup, sekaligus mengatur mengenai pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja hakim lingkungan hidup. Hasil dari pemantauan tersebut ditindak lanjuti dengan evaluasi terhadap hakim lingkungan hidup, yaitu rangkaian proses penilaian atau pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas hakim lingkungan hidup guna mendorong proses pembangunan yang berkelanjutan.

G.A Biezeveld mendefinisikan penegakan hukum lingkungan sebagai pengertian yang menunjukkan karakter keterpaduan lintas disiplin (ilmu) hukum. Menurutnya *Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulations by means of:*

- a. *administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection) (= mainly preventive activity);*
- b. *administrative measures or sanctions in case of non compliance (=corrective activity);*
- c. *criminal investigation in case of presumed offences (= repressive activity);*
- d. *criminal measures or sanctions in case of offences (= repressive activity);*
- e. *civil action (law suit) in case of (threatening) non compliance (=preventive or corrective activity).¹⁰*

1. Precautionary Principle dalam Judicial Activism

Prinsip kehati-hatian menjadi salah satu prinsip yang penting dan diadopsi dalam berbagai kebijakan setelah penyelenggaraan *The United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) di Rio de Janeiro, Brazil tanggal 3-14 Juni 1992. Deklarasi Rio 1992 menyebutkan *‘in order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according to capabilities.*

¹⁰ G.A. Biezeveld, *Course on Environmental Law Enforcement*, Syllabus, Surabaya, January 9-14, 1995, h. 7.

Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific uncertainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measure to prevent environmental degradation’.

Prinsip kehati-hatian menunjukkan bahwa kehati-hatian perlu dilakukan oleh negara dalam pembuatan kebijakannya. Kegiatan yang memiliki kemungkinan untuk menyebabkan dampak yang serius dan tidak dapat dipulihkan inilah yang dalam prinsip ini haruslah dicegah. Dalam hal ini, kurangnya kepastian ilmiah tidaklah dapat dijadikan alasan untuk melakukan penundaan bagi upaya pencegahan. Konsep pencegahan dini ini memang telah diterima dan diterapkan secara luas dalam berbagai aspek kehidupan. Dalam kaitannya dengan prinsip kehati-hatian ini Freestone dan Ellen Hey mengemukakan bahwa “*Science does not always provide the insights needed to protect the environment effectively, and that undesirable effect may result if measures are taken only when science does provide such insights.*”¹¹

Dalam menerapkan prinsip kehati-hatian ini, maka hakim tak terkecuali hakim dilingkungan peradilan administrasi wajib mempertimbangkan situasi dan kondisi yang terjadi dan memutuskan apakah pendapat ilmiah didasarkan pada bukti dan metodologi yang dapat dipercaya dan telah teruji kebenarannya (sah dan valid). Penerapan prinsip ini dapat dilakukan dengan mendayagunakan berbagai instrumen, misalnya dalam menentukan pertanggungjawaban (liability rule) pihak yang diduga melakukan pencemaran dan/atau merusak lingkungan. Hakim dalam memeriksa dan mengadili perkara lingkungan juga harus mempertimbangkan prinsip-prinsip keadilan lingkungan, antara lain: (1) Prinsip Keadilan Antar Generasi, (2) Prinsip Pembagian Beban Tanggungjawab Bersama Secara Proporsional, serta (3) Prinsip Keadilan Pemanfaatan Sumber Daya.¹²

Peran hakim menjadi amat penting karena memiliki kewenangan melakukan *Judicial Activism* (penalaran legal, argumentasi legal, dan rechtsvinding/penemuan hukum) terhadap gugatan hukum lingkungan yang diajukan. Bagi hakim dilingkungan peradilan administrasi sendiri penerapan precautionary principle sejatinya sejalan dengan penerapan asas kecermatan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹¹ Freestone, David & Ellen Hey. 1996. *Origins and Development of the Precautionary Principle, dalam The Precautionary Principle and International Law, The Challenge of Implementation.* Hague: Kluwer Law International.,h 12

¹² Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup Mahkamah Agung, Jakarta, 2013

Asas kecermatan sendiri menurut undang-undang tersebut dimaknai bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Masih lemahnya substansi hukum yang ditandai dengan banyaknya ketentuan peraturan perundang-undangan yang multitafsir membuat para hakim pengadilan lingkungan hidup harus memiliki pemahaman terhadap konsep *green legislation* sebagai implementasi dan realisasi tanggung jawab negara untuk menciptakan pembangunan nasional berdasarkan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Hal ini adalah konsekuensi dari proses peradilan lingkungan hidup berbeda dengan proses peradilan dalam bidang lain. Para hakim dituntut memiliki pemahaman dan sudut pandang yang luas, disamping mengukur pembuktian secara ilmiah.

Penerapan *precautionary principle* dalam perkara lingkungan hidup tercermin dalam beberapa putusan Mahkamah Agung yang akan dipaparkan sebagai berikut. Pertama, Putusan MA No. 99PK/TUN/2016 yang berkaitan dengan izin lingkungan sebuah perusahaan semen. Kasus yang menjadi isu nasional ini bermula saat Gubernur Jawa Tengah mengeluarkan SK Nomor 660.1/17 Tahun 2012 tertanggal 7 Juni 2012 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan di Kabupaten Rembang. Sebagian warga menolak dan bersama LSM Walhi menggugat SK tersebut ke pengadilan. Pada 16 April 2015, PTUN Semarang memutuskan tidak menerima putusan itu. Vonis itu tidak berubah karena dikuatkan majelis banding pada Pengadilan Tinggi TUN Surabaya pada 3 November 2015. Warga dan NGO kemudian mengajukan Peninjauan Kembali (PK). Dalam putusan Peninjauan Kembali (PK), majelis hakim agung menerima novum yang diajukan pemohon PK karena bersifat menentukan dan majelis hakim pada tingkat kasasi melakukan kekeliruan yang nyata. Mahkamah Agung (MA) akhirnya mengabulkan gugatan warga Kendeng untuk membatalkan izin pabrik semen itu. Putusan Peninjauan Kembali (PK) MA Nomor 99 PK/TUN/2016 melarang penambangan dan pengeboran di atas Cekungan Air Tanah (CAT) di wilayah Pegunungan Kendeng.

Penerapan *precautionary principle* juga dapat dilihat dalam Putusan MA yang menyatakan batal SK Gubernur Jawa Tengah No. 660.1/17 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan Kegiatan Penambangan Oleh PT Semen Gresik di Kabupaten Rembang Jawa Tengah dapat dilihat dari

bagaimana hakim memberikan pertimbangan berkaitan dengan hal substansial yang pokoknya menyampaikan bahwa terbukti penyusunan dokumen AMDAL mengandung cacat prosedur, sehingga keputusan objek sengketa yang diterbitkan berdasarkan dokumen AMDAL tersebut secara mutatis mutandis mengandung cacat yuridis. Selain pertimbangan hukum majelis hakim yang mengadili perkara ini menganggap karst adalah sumber air yang harus dijaga.

Kedua, pada pertengahan Juli 2016 sejumlah warga bersama beberapa NGO mengajukan permohonan hak uji materi Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Pembangkit Listrik Berbasis Sampah di Provinsi DKI Jakarta, Kota Tangerang, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Surakarta, Kota Surabaya, dan Kota Makassar. Pemohon memandang sebagian isi Perpres itu bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan UU No. 19 Tahun 2009 tentang Pengesahan *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, dan UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.

Melalui Putusan MA Nomor 27P/HUM/2016 majelis hakim agung mengabulkan permohonan para pemohon, dan menyatakan Perpres No. 18 Tahun 2016 bertentangan dengan UU PPLH, UU Kesehatan, dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penerapan precautionary principle terlihat saat Majelis berpendapat bahwa Perpres itu mengingkari prinsip pokok dalam hukum perizinan yaitu izin diberikan sebelum usaha atau kegiatan berjalan. Perpres yang menjadi objek gugatan membolehkan pengurusan izin dilakukan bersamaan dengan kegiatan konstruksi.

Ketiga, Putusan MA No. 187/TUN/LH/2017 juga telah menolak permohonan kasasi PT Kahatex, PT Five Star Textile Indonesia, PT Insansandang Internusa dan Bupati Sumedang. Sebelumnya Bupati Sumedang menerbitkan Surat Keputusan Bupati Sumedang, nomor 660.31/Kep.509-IPLC/2014 tentang Izin Pembuangan Limbah Cair (IPLC) ke Sungai Cikijing. SK tersebut juga sekaligus memberi izin kepada perusahaan tergugat intervensi untuk membuang limbah cair ke Sungai Cikijing. Surat keputusan tersebut melahirkan gugatan warga dan NGO yang meminta pembatalan SK tersebut karena memandang SK tersebut berpotensi dan telah menjadikan ekosistem Sungai Cikijing dan lahan pertanian menjadi rusak parah akibat tercemar limbah. Menurut pemohon luasan wilayah yang tercemar akibat pembuangan limbah ke sungai Cikijing mencapai 415 hektare

atau setara 42 persen lahan pertanian di 4 desa.

PTUN Bandung mengabulkan gugatan warga dan NGO tersebut. Demikian juga Pengadilan tingkat banding (PTTUN Jakarta) menguatkan putusan PTUN Bandung. Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi yang diajukan tergugat intervensi. Para hakim di Mahkamah Agung tetap berpendapat bahwa penerbitannya SK tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP No.82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air dan Permen LH No.01 Tahun 2010 tentang Tata Laksana Pengendalian Pencemaran Air. Putusan Mahkamah Agung ini sekaligus memperkuat preseden bahwa pemberian izin pembuangan air limbah wajib mempertimbangkan daya tampung beban pencemaran air (DTBPA).

Keempat, Putusan *Citizen law suit* MA No. 3555 K/PDT/2018 dalam Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan di Kalimantan Tengah Mahkamah Agung (MA) menolak permohonan kasasi presiden dan segenap pejabat lain. Putusan yang diucapkan pada Selasa, tanggal 16 Juli 2019 ini menguatkan vonis Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN.Plk dan Pengadilan Tinggi Kalimantan Tengah Nomor 36/PDT/2017/PT PLK. Melalui Putusan Kasasi ini Mahkamah Agung memutuskan bahwa Presiden Jokowi wajib menerbitkan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang penting bagi pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, dengan melibatkan peran serta masyarakat yaitu: Peraturan Pemerintah tentang tata cara penetapan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup; Peraturan Pemerintah tentang baku mutu lingkungan, yang meliputi: baku mutu air, baku mutu air laut, baku mutu udara ambien dan baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Peraturan Pemerintah tentang kriteria baku kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan. Peraturan Pemerintah tentang instrumen ekonomi lingkungan hidup. Peraturan Pemerintah tentang analisis risiko lingkungan hidup. Peraturan Pemerintah tentang tata cara penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dan Peraturan Pemerintah tentang tata cara pemulihan fungsi lingkungan hidup.

Presiden Jokowi juga wajib menerbitkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang menjadi dasar hukum terbentuknya tim gabungan. Tim gabungan itu bertugas: Melakukan peninjauan ulang

dan merevisi izin-izin usaha pengelolaan hutan dan perkebunan yang telah terbakar maupun belum terbakar berdasarkan pemenuhan kriteria penerbitan izin serta daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah; Melakukan penegakan hukum lingkungan perdata, pidana maupun administrasi atas perusahaan-perusahaan yang lahannya terjadi kebakaran; Membuat road map (peta jalan) pencegahan dini, penanggulangan dan pemulihan korban kebakaran hutan dan lahan, serta pemulihan lingkungan;

Disamping itu juga Presiden Jokowi diminta mendirikan rumah sakit khusus paru dan penyakit lain akibat pencemaran udara asap di Propinsi Kalimantan Tengah yang dapat diakses gratis bagi korban asap; Memerintahkan seluruh rumah sakit daerah yang berada di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah membebaskan biaya pengobatan bagi masyarakat yang terkena dampak kabut asap di Provinsi Kalimantan Tengah; Membuat tempat evakuasi ruang bebas pencemaran gunaantisipasi potensi kebakaran hutan dan lahan yang berakibat pencemaran udara asap; Menyiapkan petunjuk teknis evakuasi dan bekerja sama dengan lembaga lain untuk memastikan evakuasi berjalan lancar; Peta kerawanan kebakaran hutan, lahan dan perkebunan di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah; Kebijakan standar peralatan pengendalian kebakaran hutan dan perkebunan di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah;

Sementara kepada Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup diminta untuk segera melakukan revisi Rencana Kehutanan Tingkat Nasional yang tercantum dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 41 Tahun 2011 tentang Standar Fasilitas Sarana Dan Prasarana Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Model Dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Model; KLHK dan Gubernur mengumumkan kepada publik lahan yang terbakar dan perusahaan pemegang izinnya; Mengembangkan sistem keterbukaan informasi kebakaran hutan, lahan, dan perkebunan di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah; Mengumumkan dana jaminan lingkungan hidup dan dana penanggulangan yang berasal perusahaan-perusahaan yang lahannya terbakar;

Mengumumkan dana investasi pelestarian hutan dari perusahaan-perusahaan pemegang izin kehutanan;

Adapun Gubernur Kalteng dihukumMembuat tim khusus pencegahan dini kebakaran hutan, lahan dan perkebunan di seluruh wilayah Provinsi Kalimantan Tengah yang berbasis pada wilayah Desa yang beranggotakan masyarakat lokal; Mengalokasikan dana untuk

operasional dan program tim; Melakukan pelatihan dan koordinasi secara berkala minimal setiap 4 bulan dalam satu tahun; Menyediakan peralatan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan; Menjadikan tim tersebut sebagai sumber informasi pencegahan dini dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Kalimantan Tengah; Gubernur dan DPRD segera menyusun dan mengesahkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang Perlindungan kawasan lindung seperti diamanatkan dalam Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.

Beberapa pemaparan contoh putusan diatas menunjukkan bahwa melalui penerapan prinsip precautionary maka dalam setiap kegiatan yang dapat menimbulkan kerusakan pada lingkungan hidup, terkandung adanya kewajiban untuk melakukan pencegahan dini. Hal ini sekaligus menunjukkan terjadinya pergeseran paradigma hukum dalam penanganan perkara lingkungan hidup, termasuk diantaranya tanggung jawab mutlak dan prinsip pencegahan dini telah mengeser pula konsep keyakinan hakim. Dalam perkara lingkungan hidup keyakinan hakim harus dimaknai ketika ada keraguan pada hakim akan tidak adanya kesalahan pada terdakwa hakim harus memutuskan yang menguntungkan buat lingkungan hidup.

2. Dampak Putusan Hakim Bagi Pelaksanaan *Good Governance* dan *Sustainable Development*

Seringkali kebijakan lingkungan hidup tidak sejalan dengan konteks *good governance* yang mendasarkan pada prinsip partisipasi, penegakan hukum, transparansi, daya tanggap, *consensus orientation*, keadilan, *effectiveness and efficiency*, akuntabilitas dan visi strategis. Kebijakan lingkungan hidup hendaknya juga mempertimbangkan setiap aktivitas yang memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan agar tercapai tujuan perlindungan hukum dan pengelolaan lingkungan hidup yang sesuai dengan konteks *good governance*.

Putusan-putusan hakim dalam perkara lingkungan hidup sebagaimana dipaparkan diatas menunjukkan bahwa para hakim di Indonesia mulai menerapkan *precautionary principle* sebagaimana dipaparkan diatas memberikan teguran keras bagi pemerintah sekaligus membuat pemerintah mengkoreksinya. Disisi lain putusan hakim yang menerapkan *precautionary principle* pada gilirannya melahirkan kebijakan yang lebih baik bagi tata kelola pemerintahan yang sejalan dengan berlakunya asas-asas umum pemerintahan yang baik, prinsip demokrasi, perlindungan hak asasi manusia dan Negara Hukum Indonesia.

Dengan demikian pemerintah harus mampu mewujudkan *good governance* yang mempunyai keperdulian terhadap aspek keberlanjutan ekosistem. Dengan menerapkan prinsip-prinsip keberlanjutan ekologis yang ada dalam semua kebijakan pembangunan akan dilaksanakan. Pembentukan legislasi berbasis keberlanjutan ekologi (*green legislation*) telah diamanahkan secara jelas dalam Pasal 44 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berfungsi sebagai *basic principle* sekaligus penyelaras (*harmonizing*) dalam pembentukan semua produk hukum nasional dan daerah.

Hal ini dapat kita lihat Paska Putusan MA No. 99PK/TUN/2016 dimana Gubernur Jawa Tengah kembali menerbitkan izin lingkungan baru bagi PT Semen Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa pengadilan melalui putusan hakim telah memberikan koreksi terhadap kekeliruan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Gubernur. Demikian pula paska Putusan MA No. 27P/HUM/2016 Pemerintah akhirnya menerbitkan Perpres Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Peraturan ini mengamanatkan pemerintah sampai pemerintah daerah harus mampu mengelola 100% dari limbah padat yang dihasilkan secara nasional pada 2025.

Senada paska putusan kasus Cikijing itu akhirnya Kementerian LHK menetapkan DTBPA Sungai Ciliwung, Citarum dan Cisadane dalam tiga Surat Keputusan Menteri. Putusan pengadilan membatalkan keputusan Pemerintah Kabupaten Sumedang yang dinilai tidak memperhatikan azas umum pemerintahan yang baik dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Implikasinya kemudian adalah terbit surat keputusan baru yang menegaskan bahwa DTBPA menjadi dasar bagi pemerintah dalam memberikan izin-izin: izin lingkungan, izin lokasi, baku mutu air limbah, dan mutu air sasaran.

Beberapa contoh putusan Mahkamah Agung yang dipaparkan diatas hendak menunjukkan bagaimana penerapan *precautionery principle* dalam pertimbangan putusan hakim-hakim di lingkungan Mahkamah Agung. Melalui penerapan *precautionery principle* para hakim juga dituntut untuk memahami perkembangan keilmuan khususnya yang terkait dengan lingkungan agar mampu memahami dan menggali rasa keadilan dalam proses *judicial activism* yang mereka lakukan.

Hal ini sekaligus merupakan sinyalemen komitmen Mahkamah Agung terhadap pembangunan berkelanjutan, yaitu bagaimana

lingkungan hidup yang sehat dan bersih serta sumber daya alam dan keanekaragaman hayati berkelanjutan bisa dipelihara dan dinikmati oleh generasi sekarang dan mendatang. Hal ini sekaligus mengkoreksi kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam cenderung diarahkan kepada kepentingan investasi dan selalu dipahami sebagai economic sense dan tidak dipahami sebagai ecological and sustainable sense.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang mengusung spirit *good governance* hendaknya dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan. Dengan demikian para hakim melalui penerapan precautionary principle dalam putusan-putusannya juga sekaligus berupaya mewujudkan prinsip *Intergenerational Equity* yakni setiap makhluk hidup sangat tergantung pada sumber daya alam dan tidak dapat dipisahkan dari ekosistemnya. Oleh karena itu, lingkungan hidup dan sumber daya alam hendaknya dikelola secara berkeadilan tidak saja bagi generasi saat ini tetapi juga bagi generasi yang akan datang. Lewat putusan hakim yang berwawasan lingkungan maka akan mendorong penerapan good governance tata kelola industri yang berkaitan dengan lingkungan dan sumber daya alam juga harapannya akan semakin berkembang kearah industri yang berwawasan pada pembangunan berkelanjutan. Penerapan prinsip-prinsip *good environmental governance* dalam proses pembentukan produk hukum baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dinamika lingkungan hidup akibat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dinamika sosial yang tinggi yang mendorong mobilitas pergerakan tentunya memerlukan penegakan hukum lingkungan yang progressif. Peraturan yang telah diundangkan bersifat statis (diam/tetap), sementara masyarakat yang diaturnya bergerak dinamis apalagi dalam era kehidupan masyarakat global maupun domestik ang ditandai dengan kemajuan peradaban ilmu pengetahuan khususnya dibidang Informasi Komunikasi Teknologi (ICT). Frekuensi interaksi sosial yang meningkat tajam dan disertai kecepatan yg luar biasa seolah-olah tidak mengenal ruang dan waktu, karenanya Planet Bumi terasa semakin kecil dalam genggaman tangan manusia. Akibatnya rasa keadilan substansial bergerak lebih cepat daripada peraturan (undang undang) yang mengaturnya. Menghadapi situasi semacam ini hakim memiliki kewajiban dalam menangani "Kasus Konkrit" dengan metode dan teknik "Penemuan Hukum" yg tepat meramu pertimbangan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis, sehingga mampu memungut "norma-norma yang masih tercecer di alam pemikiran masyarakat" yang belum sempat ditulis/dipungut oleh Pembuat Undang Undang. Dengan

demikian Hakim bertugas menuangkannya dalam Putusannya sehingga akan menjadi "norma hukum dalam kasus konkret" tersebut.

Kedepan penanganan dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pelayanan Publik melalui Administrasi Negara harus mulai mengarah kepada Penyelenggaraan Negara berbasis Elektronik (*e-governance*), dll. Hal ini dilakukan untuk menjawab tantangan zaman dan modernisasi peradilan sebagai upaya mewujudkan pelayanan public yang semakin transparan serta peradilan yang cepat dan berbiaya ringan.

Sementara terkait pengembangan hukum administrasi beberapa pemikiran yang terkait dengan upaya perlindungan lingkungan melalui peradilan administrasi masih harus terus ditingkatkan terutama terkait dengan Permohonan Fiktif Positif dalam Perkara Lingkungan. Beberapa pemikiran yang muncul adalah bagaimana Permohonan diajukan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menerbitkan surat keputusan dan/atau melakukan suatu tindakan; Permohonan dilengkapi dengan persyaratan-persyaratan dan diajukan dalam tenggang waktu yang ditentukan atau dalam tenggang waktu 10 hari sejak diterimanya permohonan, tidak ada tanggapan dari Badan dan/atau Pejabat yang berwenang. Pemohon mengajukan permohonan ke PTUN di tempat kedudukan Termohonan untuk kemudian PTUN memeriksa, mengadili dan menyelesaikan permohonan sesuai Perma Nomor 8 Tahun 2017.

C. Simpulan

Penerapan *precautionery principle* oleh hakim dalam proses *judicial activism* yang dilakukan oleh para hakim pada hakikatnya adalah pergeseran paradigma pemikiran yang notabene merupakan suatu langkah progresif dalam upaya melindungi lingkungan hidup. Hal ini sekaligus wujud pemahaman terhadap perkembangan pengetahuan sekaligus kesadaran bahwasanya alam dan lingkungan hidup adalah ciptaan Tuhan yang tidak hanya mengandung fungsi ekonomi, tapi juga fungsi ekologis. Melalui penerapan *precautionery principle* langkah-langkah perlindungan lingkungan harus terus dilakukan agar lingkungan dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya tidak hanya bermanfaat bagi generasi saat ini tetapi juga bagi generasi yang akan datang.

Dampak penerapan *precautionery principle* dalam putusan hakim secara langsung berkontribusi pada perbaikan kebijakan yang mendukung upaya pembangunan berkelanjutan. Melalui putusan hakim yang menerapkan *precautionery principle* hakim berperan

mengkoreksi berbagai keputusan pemerintah yang terkait dengan penerbitan izin lingkungan dan lain-lain agar kembali pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Putusan hakim tersebut sekaligus menunjukkan tumbuhnya pemahaman dan kesadaran tentang pentingnya pembangunan berkelanjutan yang perlahan mendorong lahirnya *good environmental governance*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- D. van der Meijden, 1996, *Praktisch Milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle
- Freestone, David & Ellen Hey. 1996. Origins and Development of the Precautionary Principle, dalam *The Precautionary Principle and International Law, The Challenge of Implementation*. Hague: Kluwer Law International.,h 12
- G.A. Biezeveld, 1995, *Course on Environmental Law Enforcement*, Syllabus, Surabaya
- J.B.J.M. ten Berge, 1994, *Recent Development in General Administrative Law in the Netherlands*, Course Book, Utrecht
- Julian Grasser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, 1981, *Environmental Law in Japan*, The MIT Press, Cambridge, Massachusett
- Laporan Penelitian Puslitbang Hukum Dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI,2015, *Pengkajian Tentang Pelaksanaan Diklat Sertifikasi Hakim Lingkungan*, Mahkamah Agung RI,
- Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup Mahkamah Agung, 2013, Jakarta
- Peter Cane, 2001, *An Introduction to Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford Press
- Rene Seerden and Michiel Heldeweg, 2002, *Comparative Environmental*

Law in Europe: An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States dalam G.H. Addink, *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European and International Law*, Literature, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, Utrecht

TM. Lutfi Yazid, 1999, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (environmental Dispute Resolution)*, Surabaya: Airlangga University Press-Yayasan Adikarya IKAPI-Ford Foundation

WCED, 1998, *Our Common Future*, Terjemahan Bambang Sumantri, Jakarta, PT. Gramedia

Jurnal

Supandi, Implementation of The Precautionary Principle and its Impact on Sustainable Development, *Journal Environmental Policy and Law*, Vol. 49. No. 2-3, pp. 162-167, 2019.

Putusan

Putusan MA No. 99PK/TUN/2016.

Putusan MA No. 27P/HUM/2016.

Putusan MA No. 3555K/PDT/2018.

Urgensi Pembentukan Peradilan Pemilu dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Jujur dan Adil

Zainal Arifin Hoesein

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

A. Pendahuluan

Dalam berbagai literatur yang mengkaji mengenai demokrasi, maka Pemilu merupakan bagian terpenting dalam paradigma demokrasi.¹ Pemahaman mengenai demokrasi lazim diartikan sebagai pemerintahan yang dilaksanakan dari, oleh, dan untuk rakyat. Untuk memahami masalah demokrasi, maka secara garis besar terdapat lima hal yang merupakan elemen dari demokrasi, yaitu: "(i) Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*) dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*); (ii) Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana si pemilih secara bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan; (iii) Partisipasi politik masyarakat dilakukan secara mandiri tanpa direkayasa/tanpa direkayasa (*autonomous participation*); (iv) Adanya kemungkinan rotasi kekuasaan atau yang berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas dan (v) Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara".²

Pemilu dalam perspektif demokrasi dapat dikatakan sebagai prosedur tertentu yang waktunya ditetapkan secara teratur untuk memilih atau rekrutmen wakil-wakil rakyat serta pemimpin rakyat

¹ Powell JR, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy (Majoritarian and Proportional Visions)*, (New Haven: Yale University Press, 2000), hlm. 4.

² Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi dalam Moh. Busro Muqaddas dkk (Penyunting)*, hal. 106

yang dapat merepresentasikan kepentingan-kepentingan dan kebutuhan rakyat dalam kerangka mengembangkan kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, sistem demokrasi tak cukup hanya dengan Pemilu yang hanya bersifat *procedural*, melainkan Pemilu harus mampu memberikan suatu kompetisi yang fair untuk memilih wakil (representasi rakyat) dan pemimpin rakyat yang memiliki kompetensi dan integritas yang memadai. Hal ini berarti Pemilu dalam perspektif demokrasi harus dapat dilaksanakan melalui prinsip bebas, jujur, dan kompetitif.³ Kondisi ini hanya dimungkinkan bila terdapat kebebasan berpendapat, berkumpul, dan pers, serta jika kandidat dan partai oposisi dapat melakukan kritik terhadap penguasa tanpa ketakutan akan terjadinya pembalasan. Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis tercermin dalam 'recruitment' kepala pemerintahan, dan anggota perwakilan (DPR/DPD/DPRD) serta cara pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik oleh lembaga yang diberikan kewenangan dan tugas untuk kepentingan itu. Persoalannya adalah bagaimana proses politik justeru tidak mencederai demokrasi itu sendiri. Artinya produk politik yang digodok di lembaga perwakilan sebagai representasi rakyat menghasilkan produk kebijakan yang mampu mendorong partisipasi dalam perwujudan kesejahteraan bersama.⁴ Agar menghasilkan produk ke-

³ Zainal Arifin Hoesein, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Penguatan Konsep dan Penerapannya*, Jakarta: Lembaga Pengembangan Pendidikan Anak Bangsa (LP2AB), 2015, hal.16. Lihat International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002) yang menyatakan bahwa terdapat lima belas standard pemilu yang diterima oleh masyarakat internasional. Standard tersebut mencakup antara lain: (1) strukturisasi kerangka hukum, (2) sistem pemilu, (3) penetapan daerah pemilihan/ unit pemilu, (4) hak memilih dan dipilih, (5) lembaga penyelenggara pemilu, (6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih (7) akses suara bagi partai politik dan kandidat, (8) kampanye pemilu yang demokratis, (9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat, (10) dana kampanye dan pembiayaan kampanye, (11) pemungutan suara, (12) perhitungan suara dan tabulasi, (13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat, (14) pemantau pemilu, (15) kepatuhan dan penegakan hukum pemilu.

⁴ <http://www.freedomhouse.org/reports/century.pdf> diunduh pada 10 September, 2005. Lihat juga Geong Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi [Democracy and Democratization]*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm. 52-53, yang menjelaskan bahwa Freedom House telah mendokumentasi bahwa hingga tahun 1999, demokrasi pemilu terwakili 120 dari 192 negara di dunia dan mencakup 62.5 % populasi di dunia. Alasan mengapa mayoritas negara-negara di dunia memilih demokrasi, dikarenakan demokrasi ternyata memberikan perlindungan hak asasi manusia berbanding sistem otoriter. Stabilitas dan demokrasi solid mempunyai hubungan erat

bijakan yang memiliki kaulitas tinggi dan pemihakan yang jelas terhadap kesejahteraan bersama, maka diperlukan pemikiran, konsep yang teknokratis yang dapat diukur dan diuji keberhasilannya. Prinsip demokrasi tercermin dalam aspek '*legitimasi*' dan prinsip teknokrasi tercermin dalam aspek '*kompetensi*'. Keseimbangan antara prinsip '*legitimasi*' dan prinsip '*kompetensi*' akan menghasilkan kebijakan publik yang diterima oleh masyarakat dan sekaligus mempercepat terhadap perwujudan indikator kesejahteraan bersama. Dalam perspektif ini, maka proses 'recruitment' harus didasarkan pada prinsip demokrasi yang dipandu oleh prinsip hukum (*legal*), dan akan menghasilkan pemimpin yang diterima oleh sebagian besar masyarakat (*legitimate*) karena kesalehan intelektual, moral dan berkeinerja tinggi (*competence*).

Pemilu sebagai suatu proses rekrutmen calon pemimpin yang ideal, maka penyelenggaraannya harus terjaga dari suatu perbuatan tercela yang mencederai prinsip Pemilu yang jujur dan adil, sehingga dapat mengganggu hasilnya yakni pemimpin yang tidak di idealkan. Memang disadari bahwa Pemilu sebagai suatu kompetisi untuk mendapatkan suatu mandat yang secara nominal terbatas tetapi dengan peminat yang besar yakni 10 sampai 20 kelipatan nominalnya, maka tingkat persaingannya yang cukup tinggi tersebut juga membuka dan memungkinkan terjadinya pelanggaran terhadap nilai-nilai dan prinsip Pemilu yang jujur dan adil. Dalam kerangka menjaga marwah Pemilu yang jujur dan adil ini, maka diperlukan institusi yang berwibawa, tegas dan memiliki ietgritas yang tinggi yakni lembaga peradilan. Hal ini disebabkan bahwa lembaga peradilan merupakan salah satu unsur penting dari prinsip negara hokum yang dianut oleh Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Kehadiran lembaga peradilan dalam menyelesaikan segala sengketa Pemilu, baik sengketa administrasi, pidana, dan hasil Pemilu sesuai tahapannya merupakan suatu keniscayaan. Persoalannya adalah apakah lembaga peradilan yang dikehendaki adalah lembaga peradilan nkhusus pemilu ataukah dilekaktkan pada lembaga peradilan yang sudah ada? Persoalan ini sudah dijawab sejak penyelenggaraan Pemilu sejak tahun 1999 sampai dengan Pemilu tahun 2019 kewenangannya dilekatkan pada lembaga peradilan yang

dengan terciptanya apresiasi hak asasi manusia. Sedangkan di bidang lainnya yang tidak terkait dengan kebebasan berpolitik, demokrasi menjanjikan terciptanya kerangka politik dimana perkembangan dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi lebih baik secara organisastoris dan ekspresi permintaannya. Sorensen mengemukakan bahwa demokrasi memberikan peluang, bukan kepastian hasil.

ada dan sebagainya dilekatkan kepada lembaga pengawas Pemilu, serta lembaga khusus ketika terjadi pelanggaran etika penyelenggara Pemilu. Beragamnya lembaga untuk menyelesaikan sengketa Pemilu justru menyisakan sejumlah persoalan ketidak tuntas penyelesaian sengketa Pemilu, bahkan ketidak-adilan.

B. Prinsip Pemilu Yang Jujur dan Adil

Gambaran buram tentang Pemilihan Umum di Indonesia yang ditandai dengan kecurangan termasuk didalamnya politik uang merupakan serangkaian tindakan yang merusak prinsip demokrasi. Hal ini dikarenakan praktik kekuasaan yang tidak mengindahkan nilai moral, etika dan prinsip *good governance*. Adagium bahwa “kekuasaan itu cenderung korup” sebenarnya bisa ditepis ketika hadir kekuasaan yang amanah, adil dan demokratis serta memiliki visi dan komitmen yang jelas tentang *clean governmence* dan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.. Dalam kaitannya dengan jabatan yang terkait dengan kepentingan publik dan diangkat serta bersumpah untuk dan atas nama kepentingan publik terikat pada dua hal yaitu pertama, pada *code of ethic* dari jabatan dan profesinya dan kedua *code of conduct* atau *the rule of law*. Kode etik menjadi penuntun sekaligus rujukan dalam menjalankan tugas dan fungsi jabatan dan profesi, dan aturan hukum menjadi dasar dan rambu-rambu dalam tanggung jawabnya dalam menjalankan jabatan dan profesinya.

Pemilu dalam perspektif demokrasi harus dapat dilaksanakan melalui prinsip bebas, jujur, dan kompetitif. Kondisi ini hanya dimungkinkan bila terdapat kebebasan berpendapat, berkumpul, dan pers, serta jika kandidat dan partai oposisi dapat melakukan kritik terhadap penguasa tanpa ketakutan akan terjadinya pembalasan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*” Sedangkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*” Oleh karena itu, Pemilu memiliki posisi yang strategis dalam membangun demokrasi yang bermartabat, maka penyelenggaraannya harus mengacu pada prinsip *mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara Pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; dan efektifitas*. Jika proses ‘recruitment’ untuk mengisi jabatan publik, dan cara pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan

publik dilakukan melalui proses demokrasi yang bermartabat dan berkeadilan, maka hasilnya bukan saja kepastian, tetapi didalamnya terangkum keadilan dan kemanfaatan dalam kerangka memajukan kesejahteraan bersama. Demikian pula dalam ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa, *“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.”*. Ketentuan ini menegaskan bahwa dalam Pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah hak mutlak partai politik karena yang disebut dalam ketentuan tersebut hanya partai politik dan hak tersebut tidak diberikan kepada orang perorang. Namun demikian, partai politik yang memiliki hak mengikuti pemilu anggota DPR dan anggota DPRD harus mengikuti ketentuan tahapan pemilu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa Pemilu merupakan bagian dari elemen demokrasi yang harus dijadikan sarana untuk mengukur legitimasi Parpol terhadap gagasan-gagasan yang diterima dan didukung oleh masyarakat. Pemilu sebagai sarana legitimasi gagasan Parpol, maka organ partai politik peserta Pemilu harus memiliki gagasan segar sebagai solusi terhadap masalah kebangsaan dan kenegaraan yang oleh sebagian besar masyarakat diterima dan didukung sebagai gagasan solutif yang akan berdampak pada tumbuhnya kepercayaan masyarakat terhadap parpol tersebut. Dengan demikian gagasan solutif masalah kebangsaan dan kenegaraan serta upaya-upaya kreatif dan cerdas dan mendakwahkan gagasan tersebut, juga harus diimbangi oleh metode dan budaya kerja yang terukur termasuk didalamnya upaya penyelamatan hasil Pemilu dari penjahat Pemilu.

Demikian pula dalam hal penyelenggaraannya, maka ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 telah menegaskan bahwa, *“pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*. Dalam Pasal 1 butir 5 dan butir 6 UU No. 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pada butir dirumuskan tentang penyelenggara Pemilu, yaitu *“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis”*. Sedangkan pada butir 6 UU a quo merumuskan bahwa, *“Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga*

Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu". Dengan demikian Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan Badan Tata Usaha Negara di bidang pemilihan umum, sehingga konsekuensinya adalah bahwa tindakan dan keputtusan KPU merupakan tindakan dan keputusan tata usaha negara. Dalam organ KPU diberikan kekuasaan dan kewenangan tertentu di bidang pemilihan umum.

Secara teoritis kekuasaan merupakan penggambaran tentang hak untuk berbuat dan tidak berbuat yang melahirkan wewenang tertentu yang berdimensi kesatuan antara hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*Zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*Zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, substansi wewenang dalam pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan. Oleh karena itu, kekuasaan akan berdampak pada lahirnya sutau peristiwa tertentu baik buruk maupun baik, memberikan manfaat kepada masyarakat atau justeru sebaliknya keuntungan pemegang kekuasaan saja, maka kekuasaan harus dilengkapi dengan nilai teologis yang dirumuskan dalam suatu norma tertinggi agar kekuasaan tersebut selalu pada kebenaran yang bernalar. Suatu kebenaran yang bernalar merupakan nilai yang menjadi sumber perumusan moral berwujud pada pola pikir, pola sikap, perilaku atau pola tindak walaupun bersifat abstrak, dan selanjutnya dirumuskan pada tataran praksis dalam bentuk norma yang disepakati dan bersifat mengikat (*binding*) dan memaksa (*dwingen*), sehingga pola pikir, pola sikap dan pola tindak dan ketaatan yang terwujud nyata dalam kehidupan individu, kelompok, masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu, nilai, moral dan norma merupakan satu urutan yang tidak boleh putus dalam perumusan kebijakan publik, agar kebijakan tersebut selalu bertumpu karena kebenaran yang bernalar (*orthos logos*) serta keadilan dalam rangka mewujudkan kehormatan dan kemanusiaan yang adil dan beradab. Setiap kekuasaan dan kewenangan yang melekat pada setiap penyelenggara negara dalam hal ini penyelenggaraan Pemilu tergantung **etika dan moral** para pemegang kekuasaan di bidang Pemilu sekaligus peserta Pemilu. Jika landasan moral dan etika sebagai basis integritas penyelenggara Pemilu dan peserta Pemilu, Insya Allah Pemilu akan berjalan dengan jujur dan adil dan menghasilkan pemimpin yang *competence, legitimate* dan sesuai prosedur

hukum (*aspek legal*).

Dengan demikian, setiap penyelenggara negara dalam hal ini penyelenggara Pemilu dan peserta Pemilu harus memiliki landasan etika dan moral yang kuat agar proses pemilu tidak bertentangan dengan amanat konstitusi sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, sehingga penyelenggaraan Pemilu terwujud dalam keadaban karena hak-hak warga negara sebagai pemilih dan yang dipilih dapat dipenuhi oleh negara. (*to fulfill of political right*).

C. Pelanggaran Pemilu dan Sengketa Pemilu

1. Pelanggaran Pemilu

Dalam khazanah Pemilu, peraturan perundang-undangan di bidang pemilihan umum mengklasifikasikan pelanggaran menjadi 3 (tiga) bagian besar yaitu, 1) pelanggaran administratif Pemilu; 2) pelanggaran pidana Pemilu; dan 3) pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Namun demikian, dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pada Buku Keempat Bab I tentang Pelanggaran Pemilu (Pasal 454-465), maka klasifikasi pelanggaran Pemilu adalah: 1) pelanggaran hasil temuan dan laporan temuan; 2) pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu; 3) pelanggaran administratif Pemilu. Tindak Pidana Pemilu tidak diatur bersamaan dengan pelanggaran Pemilu, tetapi diatur tersendiri dalam Buku Kelima dengan judul Tindak Pidana Pemilu (Pasal 476-487). Demikian pula dalam Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu dijelaskan pada Pasal 1 angka, 6 sampai dengan angka 10 sebagai berikut:

6. *Pelanggaran Pemilu adalah tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu.*
7. *Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.*
8. *Pelanggaran Administratif Pemilu adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.*
9. *Pelanggaran Administratif Pemilu yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif yang selanjutnya disebut Pelanggaran Administratif Pemilu TSM adalah perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan*

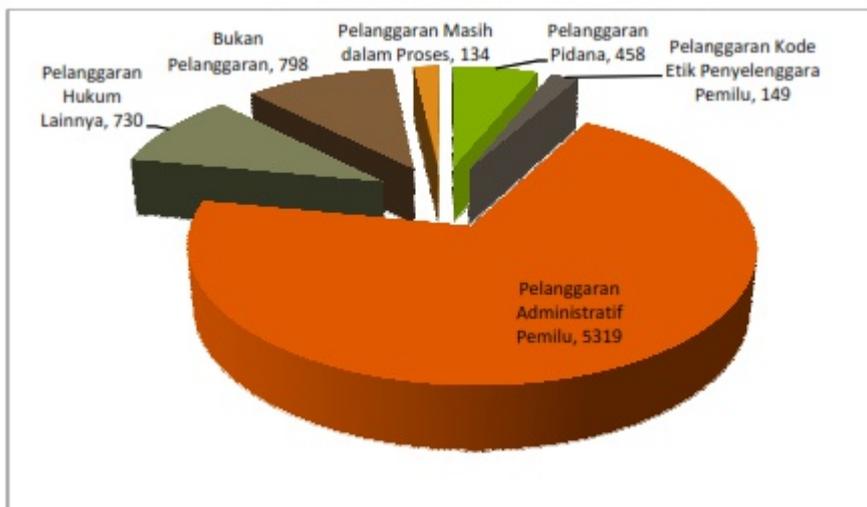
dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/atau Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DRRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara tersruktur, sistematis, dan masif.

10. *Tindak Pidana Pemilu adalah pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilu*

Dalam perkembangan pengaturan Pemilu mengenai pelanggaran Pemilu terutama dalam kategori pelanggaran administratif Pemilu terdapat variasi pemahaman tentang pelanggaran Pemilu antara lain. **Pertama**, dalam Pasal 460 UU No. 7 Tahun 2017, pelanggaran administratif pemilu dirumuskan sebagai *“Pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tatacara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu”*. **Kedua**, Dalam Pasal 253 UU No. 8 Tahun 2012 dirumuskan bahwa, *“Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran meliputi tatacara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu”*. **Ketiga**, Dalam Pasal 181 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dirumuskan bahwa, *“Pelanggaran administrasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU ini yang bukan merupakan ketentuan Pidana pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU”*. **Keempat**. Dalam Pasal 138 UU No. 8 Tahun 2015 yang diubah dengan UU No. 10 Tahun 2006 merumuskan bahwa,; *“Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran meliputi tatacara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan diluar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu”*.

Menurut catatan Bawaslu RI terhadap penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2019 terdapat sejumlah pelanggaran Pemilu yang dilaporkan dan temuan jajaran Bawaslu RI sebanyak 7.454 pelanggaran, dengan rincian sebagai berikut: Pelanggaran Pidana Pemilu sebanyak 458 (6,14 %); pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu sebanyak 149 (2,00 %); pelanggaran administrative Pemilu sebanyak 5.319 (71,35 (71,35 %); pelanggaran hokum lainnya

sebanyak 730 (9,80 %); Kategori bukan pelanggaran sebanyak 798 (10,71 %). Selain itu terdapat 134 pelanggaran m dalam proses penanganan.



Berdasarkan data tersebut, maka pelanggaran administrative Pemilu menduduki rangking pertama (71,35 %) baik dalam proses penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan tahapan, Hal ini ditengarai bahwa pelanggaran administrasi Pemilu terjadi sebagai suatu perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Memang data yang tersaji pelanggaran administrative Pemilu di atas tidak dibedakan antara pelanggaran administratif Pemilu biasa pada tahapan-tahapan Pemilu dan pelanggaran administratif Pemilu dalam kategori yang terjadi secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) yakni perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan/atau Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DRRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara tersruktur, sistematis, dan massif. Besarnya angka pelanggaran Pemilu pada semua tahapan tersebut dan tidak terselesaikan pengangannya, menimbulkan pertanyaan besar terhadap prinsip Pemilu yang jujur dan adil.

2. Sengketa Pemilu

Pergeseran atas obyek sengketa Pemilu cukup menarik dan menjadi beban Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian of the Constitution* dan *The Guardian of the democracy* agar dapat memberikan solusi yang tepat untuk tetap memeriksa dan memutus perkara-perkara Pemilu. Hal ini dikarenakan satu-satunya forum yang dapat menyelesaikan sengketa Pemilu hanya di Mahkamah Konstitusi. Penyebab adanya pergeseran masalah yang melatarbelakangi terjadinya sengketa Pemilu dari penetapan hasil penghitungan suara ke masalah proses penyelenggaraan Pemilu yang berpengaruh terhadap hasil suara, adalah adanya indikasi lemahnya pelaksanaan pada tahap proses Pemilu, sehingga seluruh persoalan pelanggaran dalam tahap proses baik pelanggaran administrasi dan pidana Pemilu yang mestinya sudah harus selesai sebelum pengumuman penetapan hasil Pemilu ternyata tidak dapat diselesaikan oleh organ yang berwenang. Tidak selesainya persoalan dalam tahap proses yang kemungkinan merugikan kepada pihak peserta Pemilu, berakibat pada ketidakpercayaan terhadap lembaga penyelenggara yang memiliki kompetensi dan otoritas sebagai penyelesai pelanggaran Pemilu baik pelanggaran yang bersifat administratif maupun pelanggaran pidana Pemilu. Salah satu kelemahan yang cukup besar adalah lemahnya lembaga pengawasan atas pelanggaran-pelanggaran Pemilu. Oleh karena itu, para peserta Pemilu yang merasa tidak puas dan dirugikan oleh penyelenggara Pemilu mencari forum yang dianggap kompeten untuk memberikan rasa keadilan dalam menyelesaikan sengketa Pemilu, dan satu-satunya forum terakhir adalah di Mahkamah Konstitusi.

Dalam menanggapi pergeseran obyek sengketa Pemilu tersebut, Mahkamah Konstitusi menanggapi dengan lugas yang dituangkan dalam pertimbangan hukum pada setiap putusannya dan secara lengkap dapat dikutipkan sebagai berikut: *“Bahwa dalam mengemban misinya Mahkamah sebagai pengawal konstitusi dan pemberi keadilan tidak dapat memainkan perannya dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara dalam memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi warga masyarakat jika dalam menangani sengketa Pemilu hanya menghitung perolehan suara secara matematis. Sebab kalau demikian, Mahkamah tidak dapat atau dilarang memasuki proses peradilan dengan memutus fakta hukum yang nyata-nyata terbukti tentang terjadinya suatu tindakan hukum yang menciderai hak-hak asasi manusia, terutama hak politik. Lebih*

dari itu, apabila Mahkamah diposisikan untuk membiarkan proses Pemilu ataupun Pemilu berlangsung tanpa ketertiban hukum maka pada akhirnya sama saja dengan membiarkan terjadinya pelanggaran atas prinsip Pemilu yang Luber dan Jurdil. Jika demikian maka Mahkamah selaku institusi negara pemegang kekuasaan kehakiman hanya diposisikan sebagai “tukang stempel” dalam menilai kinerja Komisi Pemilihan Umum. Jika hal itu terjadi berarti akan melenceng jauh dari filosofi dan tujuan diadakannya peradilan atas sengketa hasil Pemilu atau Pemilu tersebut. Terlebih lagi banyak fakta terjadinya pelanggaran yang belum dapat diselesaikan oleh peradilan umum karena waktu penyelidikan atau penyidikannya telah habis sedangkan KPU dan KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota harus segera menetapkan hasil Pemilu sesuai dengan tenggat yang telah ditentukan oleh Undang-Undang; Bahwa dari pandangan hukum di atas, Mahkamah dalam mengadili sengketa Pemilu tidak hanya membedah permohonan dengan melihat hasil perolehan suara an sich, melainkan Mahkamah juga meneliti secara mendalam adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang memengaruhi hasil perolehan suara tersebut. Dalam berbagai putusan Mahkamah yang seperti itu terbukti telah memberikan makna hukum dan keadilan dalam penanganan permohonan, baik dalam rangka pengujian Undang-Undang maupun sengketa Pemilu atau Pemilu. Dalam praktik yang sudah menjadi yurisprudensi dan diterima sebagai solusi hukum itu, Mahkamah dapat menilai pelanggaran-pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif sebagai penentu putusan dengan alasan pelanggaran yang memiliki tiga sifat itu dapat memengaruhi hasil peringkat perolehan suara yang signifikan dalam Pemilu atau Pemilu (**vide Putusan Mahkamah dalam Perkara Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 bertanggal 2 Desember 2008**).

Dasar konstitusional atas sikap Mahkamah yang seperti itu adalah ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili ..., dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Di dalam ketentuan tersebut jelas dinyatakan bahwa Mahkamah mengadili dan memutus “hasil pemilihan umum” dan bukan sekedar “hasil penghitungan suara pemilihan umum” saja. Mahkamah sebagai lembaga peradilan menjadi lebih tepat jika mengadili “hasil pemilihan umum” dan bukan sebagai peradilan angka hasil penghitungan suara, melainkan sebagai peradilan yang mengadili masalah-masalah yang juga terjadi dalam proses-proses

pelaksanaan Pemilu dan Pemilu. Dalam menilai proses terhadap hasil Pemilu atau Pemilu tersebut Mahkamah membedakan berbagai pelanggaran ke dalam tiga kategori. **Pertama**, pelanggaran dalam proses yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya terhadap hasil suara Pemilu atau Pemilu seperti pembuatan baliho, kertas simulasi yang menggunakan lambang, dan alat peraga yang tak sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundangundangan. Untuk jenis pelanggaran yang seperti ini Mahkamah tidak dapat menjadikannya sebagai dasar pembatalan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU atau KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Hal ini sepenuhnya menjadi ranah peradilan umum dan/atau Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). **Kedua**, pelanggaran dalam proses Pemilu yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu seperti *money politic*, keterlibatan oknum pejabat atau PNS, dugaan pidana Pemilu, dan sebagainya. Pelanggaran yang seperti ini dapat membatalkan hasil Pemilu sepanjang berpengaruh secara signifikan, yakni karena terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang ukuran-ukurannya telah ditetapkan dalam berbagai putusan Mahkamah; sedangkan pelanggaran-pelanggaran yang sifatnya tidak signifikan terhadap hasil Pemilu atau Pemilu seperti yang bersifat sporadis, parsial, perorangan, dan hadiah-hadiah yang tidak dapat dibuktikan pengaruhnya terhadap pilihan pemilih tidak dijadikan dasar oleh Mahkamah untuk membatalkan hasil penghitungan suara oleh KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. **Ketiga**, pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur (seperti syarat tidak pernah dijatuhi pidana dan syarat keabsahan dukungan bagi calon independen) dapat dijadikan dasar untuk membatalkan hasil Pemilu atau Pemilu karena ada pesertanya yang tidak memenuhi syarat sejak awal. Berdasar pada pandangan dan paradigma yang dianut tersebut, maka Mahkamah menegaskan bahwa pembatalan hasil Pemilu karena pelanggaran-pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif sama sekali tidak dimaksudkan oleh Mahkamah untuk mengambil alih kewenangan badan peradilan lain. Mahkamah tidak akan pernah mengadili pelanggaran pidana atau administrasi dalam Pemilu, melainkan hanya mengambil pelanggaran-pelanggaran yang terbukti di bidang itu yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu atau Pemilu sebagai dasar putusan tetapi tidak menjatuhkan sanksi pidana dan sanksi administrasi terhadap para pelakunya. Oleh sebab itu, setiap pelanggaran yang terbukti menurut Hukum Acara Mahkamah

Konstitusi dan dijadikan dasar putusan pembatalan oleh Mahkamah tetap dapat diambil langkah hukum lebih lanjut untuk diadili oleh lembaga peradilan umum atau PTUN sebab Mahkamah tidak pernah memutus dalam konteks pidana atau administratif. Bahkan terkait dengan itu, khusus untuk pelanggaran pidana, Mahkamah Konstitusi sudah menandatangani Nota Kesepahaman dengan Kepolisian Negara Nomor 016/PK/SET.MK/2010 dan Nomor B/18/VIII/2010 bertanggal 10 Agustus 2010 yang isinya mendorong agar temuan-temuan pidana dari persidangan-persidangan Pemilu di Mahkamah dapat terus ditindaklanjuti,”

Terlepas dari itu yang perlu menjadi perhatian semua pihak adalah upaya bersama untuk memperkuat proses penyelenggaraan Pemilu agar seluruh tahapan proses yang sudah ditetapkan berjalan sebagaimana mestinya. Jika terjadi pelanggaran baik administrasi dan pidana Pemilu juga dapat diselesaikan secara tepat dan cepat sesuai dengan alokasi waktu yang ditentukan, sehingga ketika penetapan hasil penghitungan suara sudah tidak lagi terbebani oleh kasus-kasus pelanggaran Pemilu yang belum selesai. Jika melihat besarnya pelanggaran Pemilu tahun 2019, maka jelaslah lembaga Penyelenggara Pemilu belum dapat optimal meminimalisir terjadinya pelanggaran Pemilu. Demikian pula penyelesaian melalui Mahkamah Konstitusi juga masih menyisakan ketidakadilan karena dibatasi waktu dan ketatnya tahapan penyelesaian sengketa proses dan hasil Pemilu. Dalam hubungan ini, maka yang perlu diperkuat adalah lembaga control dan lembaga penyelesai pelanggaran Pemilu terhadap proses penyelenggaraan Pemilu agar dapat bekerja dan memberikan kepastian atas pelanggaran-pelanggaran tersebut. Dalam perspektif ini, maka perlukan membentuk lembaga baru yang diberikan wewenang khusus untuk menyelesaikan pelanggaran Pemilu yakni lembaga peradilan Pemilu.

D. Urgensi Pembentukan Lembaga Peradilan Pemilu

Munculnya pelanggaran-pelanggaran Pemilu yang tidak terkendali, dan bahkan tidak dapat diselesaikan pada setiap tahapan proses pelaksanaan Pemilu, timbul gagasan pembentukan peradilan Pemilu sebagai lembaga peradilan khusus.⁵ Peradilan Pemilu ini dimaksudkan

⁵ Konsep peradilan khusus (pengadilan khusus) dalam sistem hukum nasional Indonesia bukanlah instrumen peradilan yang baru. Berdasarkan catatan sejarah, pernah dibentuk atau diakui beberapa pengadilan khusus yang memeriksa dan memutus perkara atau subyek tertentu, misalnya pada awal kemerdekaan dikenal pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat. Istilah pengadilan khusus secara yuridis pertama kali termaktub dalam Undang-

sebagai penyelesaian masalah atau sengketa pada setiap tahapan proses Pemilu, agar setiap tahapan tersebut terdapat kepastian hukum. Faktanya, setiap tahapan proses masih rawan digugat ke lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi karena hal-hal yang diputuskan oleh lembaga yang berwenang pada tahapan tersebut dianggap tidak memberikan jaminan kepastian. Selain Mahkamah Konstitusi yang diberikan oleh UUD 1945 menyelesaikan hasil Pemilu, digagas agar terdapat pula lembaga peradilan yang dapat menyelesaikan sengketa atau pelanggaran pada tahapan proses Pemilu. Bahkan Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat pada medio Mei 2010 telah menggelar perdebatan kemungkinan pembentukan lembaga peradilan khusus pemilu.

Lembaga Peradilan Khusus pemilu dibentuk untuk mempercepat penyelesaian sengketa atau kasus selama pemilu berlangsung. Hal ini sebagai upaya untuk mempercepat penyelesaian permasalahan teknis dan administrasi yang muncul selama proses pemilu, termasuk pemilu kepala daerah. Sementara penyelesaian sengketa hasil pemilu dan perolehan suara tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Gagasan mengenai perlunya pembentukan peradilan pemilu yang akan menangani pelanggaran Pemilu pada tahap proses, di samping Mahkamah Konstitusi tetap sebagai lembaga peradilan yang menyelesaikan sengketa hasil pemilu, menjadi relevan jika dihadapkan pada realitas politik, bahwa banyak terjadi pelanggaran pemilu yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga yang ada, kecuali Mahkamah Konstitusi. Jika dilihat dari perspektif efektifitas dan efisiensi, pembentukan peradilan pemilu akan membawa dampak positif terhadap pelaksanaan prinsip atau asas Pemilu, karena secara dini dapat diidentifikasi dan diputuskan seluruh pelanggaran pada tahapan proses Pemilu. Jika pada tahapan proses dapat diselesaikan dengan baik, maka akan berdampak positif terhadap penetapan hasil Pemilu,

Undang Nomor 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU a quo membagi peradilan kedalam tiga macam, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Khusus dan Peradilan Tata Usaha Negara. Saat ini keberadaan Pengadilan khusus secara an sich diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan bahwa: "Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang". Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa: "Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung"

sehingga menghasilkan pemimpin yang diterima oleh sebagian besar masyarakat (*legitimate*) karena kesalehan intelektual, moral dan berkeinerja tinggi (*competence*). Dalam perspektif ini, maka gagasan pembentukan peradilan pemilu harus tetap mempertimbangkan relevansi normatif, dan tidak semata-mata relevansi politis serta segi efisiensi dan efektifitas, tetapi justeru yang harus diperhitungkan lebih matang adalah mengkombinasikan relevansi normatif dengan relevansi politis yang dilaksanakan secara efektif dan efisien

Secara historis kebijakan hukum tentang lembaga peradilan khusus Pemilu sudah dimulai dalam pemilihan kepala daerah yaitu dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang diundangkan tanggal 18 Maret 2015 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678). Dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 ditegaskan bahwa penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) akan diselesaikan oleh suatu badan peradilan khusus. Sambil menunggu suatu badan peradilan khusus tersebut terbentuk, maka kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pemilihan dilekatkan kewenangannya kepada Mahkamah Konstitusi. Selengkapannya Pasal 157 UU No. 1 Tahun 2015 adalah *“(1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus; (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.; (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.; (4) Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.; (5) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.; (6) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat bukti dan Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara.; (7) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.”*

Asas Pemilu sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 memberikan arah dan mengandung pesan moral yang tinggi

dalam membanun dan mengembangkan demokrasi sebagai pilihan dalam bernegara. Pemilu jujur dan adil memberikan makna bahwa hak-hak politik warga Negara baik sebagai pemilih dan sebagai yang dipilih harus mendapatkan perhatian (*to respect*), perlindungan (*to protect*) dan pemenuhan (*to fulfill*) yang samadari Negara. Hal-hal yang dapat mengganggu bahkan mencederai asas Pemilu (jujur dan adil) Negara wajib mencegah dan menindaknya, sehingga berkurangnya pelanggaran Pemilu akan berdampak pada penyelenggaraan Pemilu diwarnai oleh nilai kejujuran dan keadilan serta berkeadaban. Peran ini untuk menindak para pelanggar Pemilu tidak lain adalah lembaga peradilan Pemilu.

Oleh karena lembaga peradilan khusus Pemilu sebagai bagian dari penegakan hukum Pemilu dan dalam kerangka mewujudkan prinsip supremasi hukum, maka penegakan hukum oleh lembaga-lembaga penegakan hukum harus berjalan dan berfungsi sesuai dengan asas dan tujuan diadakannya lembaga penegekan hukum tersebut. Dalam perspektif lembaga kekuasaan kehakiman, maka dengan sendirinya lembaga peradilan khusus Pemilu sebagai pelaksanaan kekuasaan kehakiman harus difungsikan sebagai ***justice dispenser*** yang bekerja sesuai dengan prinsip *transparency; fairness; impartiality; independence; dan accountability*, sehingga lembaga peradilan menjadi lembaga penegakan hukum yang berwibawa. Cita-cita menjadikan lembaga peradilan yang mandiri dan berwibawa merupakan masalah serius. Hal ini dikarenakan bahwa dalam prinsip supremasi konstitusi semua konflik hukum atas penafsiran terhadap norma hukum baik di lingkungan penyelenggara negara maupun yang terjadi di masyarakat (peristiwa hukum kongkrit) penyelesaiannya bermuara pada lembaga peradilan, karena lembaga peradilan dainggap sebagai *triadic dispute resolution* yang memiliki kemampuan untuk menggunakan prinsip *inderteminate norm dan judicial discretion*.⁶ Prinsip-prinsip tersebut memberikan pengaruh terhadap penguatan posisi lembaga peradilan dalam menegakkan asas-asas Pemilu terumata asas jujur dan adil dalam negara hukum yang demokrtais.

Dengan demikian, pembentukan lembaga atau badan peradilan khusus Pemilu sangat mendesak dan memiliki urgensi politik dan sosiologis karena lembaga tersebut sangat mendesak keberadaannya agar penyelesaian dan implementasi penegakan hukum terhadap pelanggaran Pemilu dengan cepat, efektif dan efisien dapat dijalankan demi terwujudnya Pemilu yang jujur dan adil serta berkeadaban.

⁶ Alec Stone Sweet, *The Bird of Judicial Politics; The Constitutional Councilion Comparative Perspective* (Oxford University Press, 1992), hal. 38-39.

E. Penutup

Secara konstitusional setiap warga negara memiliki hak yang sama di hadapan hukum dan dalam pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Demikian pula Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa, “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”. Sedangkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Dalam konsep demokrasi, pada dasarnya yang berdaulat adalah rakyat itu sendiri untuk menentukan arah jalannya pemerintahan. Perwujudan asas kedaulatan rakyat dalam kehidupan pemerintahan tergambar dari keterlibatan rakyat secara intensif dalam memutuskan arah kebijakan pemerintahan. Ukuran kedaulatan rakyat dapat dilihat seberapa jauh besaran peran yang dimainkan rakyat serta semakin selarasnya kepentingan rakyat dengan kebijakan publik yang strategis. Oleh karena itu keterlibatan warga Negara dalam urusan negara merupakan bagian dari proses demokrasi baik ketika memilih dan menetapkan pemimpin serta menetapkan arah kebijakan publik. Proses memilih pemimpin diselenggarakan dalam kegiatan Pemilihan Umum yang diharapkan memunculkan sosok pemimpin yang memiliki kompetensi, memiliki integritas dan skill serta diterima oleh sebagian besar warga negara melalui proses yang jujur dan adil. Pemilihan Umum sebagai perwujudan prinsip demokrasi, maka dipilih dan memilih merupakan hak setiap warga negara dan tentu dengan persyaratan tertentu yang diatur oleh hukum dalam hal ini undang-undang.

Dalam kerangka mengawal Pemilu yang jujur dan adil agar menghasilkan pemimpin yang memiliki legitimasi didasarkan pada kompetensi dan integritasnya kepada bangsa dan negara, maka diperlukan instrumen yang tegas, berwibawa, yang mendahulukan nilai kebenaran dan keadilan yang bekerja cepat, efektif dan efisien yaitu lembaga atau badan peradilan khusus Pemilu. Lembaga Peradilan khusus ini merupakan pelaksanakekuasaan kehakiman (*judicial power*) sebagai kekuasaan negara yang mandiri dan berwibawa yang berfungsi sebagai katup penekan (*pressure velue*) terhadap pelanggaran Pemilu agar setiap tindakan yang bertentangan dengan hukum dan asas-asas Pemilu dengan cara menghukum setiap pelanggaran yang dilakukan oleh siapapun dan oleh pihak manapun. Lembaga peradilan Khusus Pemilu di samping sebagai Kedua, sebagai *pressure velue*, juga difungsikan sebagai senjata pamungkas (*ultimum remedium*) yaitu sebagai

tempat terakhir (*the last resort*) untuk mencari dan menegakkan kebenaran dan keadilan dalam Pemilu. Kekuatan lainnya adalah bahwa pada lembaga peradilan dilekatkan asas *res judicata pro veritate habetur*, yang berarti apa yang diputus hakim harus dianggap benar. Jikapun saksi palsu diajukan dan hakim memutus perkaranya berdasarkan saksi palsu tersebut, jelas putusannya tidak berdasarkan kesaksian yang benar, tetapi harus dianggap benar, sampai memperoleh kekuatan hukum yang tetap atau diputus lain oleh pengadilan yang lebih tinggi (kalau dimintakan banding atau kasasi). Dalam perspektif ini, maka lembaga peradilan terutama Hakim memiliki kedudukan yang kuat dan menempatkan hakim sangat penting dalam proses penegakan hukum. Konsekuensi dari asas ini adalah bahwa setiap putusan hakim harus dianggap benar, memiliki nilai kepastian (*final*) dan mengikat (*binding*) serta memaksa (*dwingen*) untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh siapapun.

DAFTAR PUSTAKA

- Gaffar, Afan, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi* dalam Moh. Busro Muqaddas dkk (Penyunting),
- Georg Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi [Democracy and Democratization]*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003)
- Hoesein, Zainal Arifin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Penguatan Konsep dan Penerpannya*, Jakarta: Lembaga Pengembangan Pendidikan Anak Bangsa (LP2AB), 2015, hal16
- International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002)
- <http://www.freedomhouse.org/reports/century.pdf> diunduh pada 10 September, 2005.
- Powell JR, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy (Majoritarian and Proportional Visions)*, (New Haven: Yale University Press, 2000),
- Sweet, Alec Stone, *The Bird of Judicial Politics; The Constitutional Councilion Comparative Perspective* (Oxford University)

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Konsepsi dan Realita

Abdul Razak
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Makassar

A. Pengantar

Pasca empat tahap amandemen UUD NRI Tahun 1945 (1999-2002), proses pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan 2 badan cabang kekuasaan negara; DPR dan Presiden.¹ Meskipun demikian, design UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen memberikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR, sebagaimana disebut dalam Pasal 20 ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Hal ini berbeda dengan masa Orde Baru (Orba), sebelum reformasi konstitusi, dimana Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Meskipun DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, kedaulatan tetap ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945 (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945). Artinya, politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan (PerUUan) tidak boleh membelakangi rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Karena rakyatlah pemberi mandat melalui pemilihan umum (Pemilu) langsung. Karena Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan.

Hal ini selaras dengan ajaran Plato, bahwa hukum tidak boleh hanya sekedar kemauan penguasa (*governing power*). Hukum adalah pikiran yang masuk akal (*reason thought logismos*) yang kemudian negara merumuskannya dalam sebuah keputusan (tertuiis). Wayne Marisson,

¹ Pasal 5 (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

sebagaimana dikutip I Gede Palguna,² mengungkapkan pendapat Plato yang menjelaskan sejumlah prinsip dasar dalam pembuatan keputusan negara itu,: a) bahwa harus ada standar-standar moral absolut; b) bahwa standar-standar moral absolut harus diejawantahkan dalam kodifikasi hukum, betapapun tak sempurnanya kodifikasi itu; c) bahwa bagian terbesar penduduk suatu negara, karena ketidakmengertiannya akan filsafat, tidak dibenarkan bertindak atas inisiatifnya sendiri mengubah baik gagasan-gagasan moral maupunkodifikasi hukum yang mencerminkan gagasan-gagasan moral itu; mereka harus total dan tanpa syarat tunduk pada peraturan yang diterapkan bagi mereka oleh pembuat undang-undang (*the legislator*).

Tujuan politik hukum pembentukan peraturan perUUan, selain berpedoman pada asas dan prinsip yang terkandung dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUUan maupun teori pembentukan peraturan perUUan yang bertebaran, tetap juga harus bersandar pada semangat konstitusi, alinea IV pembukaan UUD 1945 “....memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”.

B. Perundang-Undangan

Ada dua istilah umum yang sering dipakai untuk menyebut “politik perundang-undangan” dengan “ilmu pengetahuan perundang-undangan”. Bagir Manan mengartikan istilah politik perundang-undangan secara sederhana, yaitu sebagai kebijaksanaan mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan.³ Maria Farida Indrati Soeprapto, yang mengutip Burkhardt Krems, bahwa ilmu Pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungs-wissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar, yaitu: a) teori Perundang-undangan (*geetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian yang bersifat kognitif; dan b) ilmu Perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.⁴

² I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 47-48.

³ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan, Makalah*, (Jakarta, Mei 1994), hal. 1.

⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jogjakarta: Penerbit Kanisius, 1998), hlm. 2

Krems kemudian membagi substansi ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) ke dalam 3 (tiga) bagian: a) Proses Perundang-undangan (*gesetzgebungsverfahren*); b) Metode Perundang-undangan (*gesetzgebungs-methode*); dan c) Teknik Perundang-undangan (*gesetzgebungstechnik*).⁵ Hukum tentang pembentukan peraturan perundang-undangan negara oleh Krems disebut dengan "*staatsliche rechtssetzung*", menyangkut banyak hal yang diatur: 1) isi peraturan (*inhalt der regelung*), 2) bentuk dan susunan peraturan (*form de regeleung*), 3) metode pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*), 4) prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verfahren de ausarbeitung der regelung*).⁶

Sebuah peraturan perUUan harus memuat asas atau prinsip yang terkandung didalamnya. Secara umum, asas pembentukan Peraturan PerUUan dikelompokan menjadi dua; asas pembentukannya, dan asas materi muatannya. Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 memuat 7 (tujuh) asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; a) kejelasan tujuan; b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d) dapat dilaksanakan; e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) kejelasan rumusan; dan g) keterbukaan. Bagian penjelasan undang-undang ini kemudian memberikan definisi mengenai ketujuh asas tersebut:

- a. Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

⁵ *Ibid.*

⁶ Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis: Keputusan Presiden Yang Berfungsi Peraturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V, Disertasi PPS Universitas Indonesia, hlm. 300.*

- d. Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan asas dalam materi muatannya (Pasal 6), terkandung 10 (sepuluh) asas; a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; e) kenusantaraan; f) bhinneka tunggal ika; g) keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau; j). keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Bagian penjelasan UU ini juga memberi definisi terhadap kesepuluh asas dalam materi muatan itu:

- a. yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk

dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: i) dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; ii) dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Terkait materi muatan sebuah peraturan perUUan sebagai hukum positif, pemikiran Lon Fuller mengenai "isi" hukum *positif* "*positive legal content*" harus memenuhi delapan unsur:⁷

- a. Harus ada aturan-aturan umum sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan;
- b. Peraturan-peraturan yang menjadi pedoman bagi otoritas harus diumumkan (dipublikasikan);
- c. Hukum (peraturan) tidak boleh berlaku surut;
- d. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti (jelas);
- e. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan melebihi apa yang dapat dilakukan (tidak mungkin untuk dipenuhi);
- g. Peraturan tidak boleh sering diubah-ubah;
- h. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari (pemerintah harus melaksanakan dengan teguh aturan-aturan ini).

C. Praktik dan Realita

UUD 1945 pascaamendemen telah memberikan kuasa legislasi kepada DPR dan pemerintah untuk membentuk undang-undang. Sedangkan di tingkat daerah, pengejawantahan dari undang-undang yang dihasilkan DPR dan pemerintah adalah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Dalam praktiknya, produk perundang-undangan yang dihasilkan jauh dari harapan. Ketidaksesuaian antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dengan *das sein* (apa kenyataannya).

Masalah umum dalam perumusan legislasi nasional dan daerah adalah; 1) draft legislasi kurang/tidak responsif; 2) draft Legislasi kurang peka menangkap masalah dalam Daftar Inventarisir Masalah (DIM); 3) draft legislasi dibuat terburu-buru, sehingga kurang responsif dan tidak memuat semua DIM dan tidak mewakili kepentingan semua stakeholder; 4) konstalasi politik tidak sehat, politik "saling sandera", yang menghambat pembahasan, persetujuan, dan pengesahan. Kemudian, Undang-Undang tidak mampu menerjemahkan apa yang hendak dicapai dalam UUD 1945; Peraturan turunan UU (PP, Perpres, Inpres, Permen, Perda, Pergub, Perbp, Perwali) tidak mampu menerjemahkan apa yang diinginkan dalam UU; UU, PP, Perpres, Inpres, Permen, Perda, Pergub, Perbp, Perwali, tidak sinkron dengan RPJPN-RPJMN, RPJPD, RPJPD, serta problem lain yang membuat

⁷ Lon Fuller, *The Morality of Law*, Revisi Edition, (Yale University, 1964), p. 47-81.

sebuah peraturan perUUan seperti “hukum mati”.

Beberapa contoh undang-undang yang dibatalkan di Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan UUD 1945, menunjukkan proses dan isi/substansi perUUan tersebut tidak memedomani asas-asas dalam pembentukan maupun asas dalam materi muatan peraturan perUUan. Beberapa contoh dari undang-undang yang dibatalkan di MK, baik sebagian atau seluruh pasalnya, adalah sebagai berikut:

1. *MK Batalkan UU Sumberdaya Air*

Pada 2015 lalu, melalui putusan Nomor 85/PUU-XII/2013, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan keberlakuan secara keseluruhan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA) karena tidak memenuhi enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Dalam pendapat Mahkamah putusan terkait UU SDA juga telah dipertimbangkan dalam putusan Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa SDA sebagai bagian dari hak asasi, sumber daya yang terdapat pada air juga diperlukan manusia untuk memenuhi kebutuhan lainnya, seperti untuk pengairan pertanian, pembangkit tenaga listrik, dan untuk keperluan industri, yang mempunyai andil penting bagi kemajuan kehidupan manusia dan menjadi faktor penting pula bagi manusia untuk dapat hidup layak. Selain dua aspek tersebut, jaminan bahwa negara masih tetap memegang hak penguasaannya atas air itu menjadi syarat yang tak dapat ditiadakan dalam menilai konstitusionalitas UU SDA. Jaminan ini terlihat dalam enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Keenam prinsip dasar tersebut, yakni pengguna sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat tidak dibebani biaya jasa pengelolaan sumber daya air, sepanjang pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat di atas diperoleh langsung dari sumber air.

Kemudian, konsep hak dalam Hak Guna Air harus dibedakan dengan konsep hak dalam pengertian umum dan haruslah sejalan dengan konsep *res commune* yang tidak boleh menjadi objek harga secara ekonomi. Selain itu, Konsep Hak Guna Pakai Air dalam UU SDA harus ditafsirkan sebagai turunan (*derivative*) dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945. Oleh karenanya, pemanfaatan air di luar Hak Guna Pakai Air, dalam hal ini Hak Guna Usaha Air, haruslah melalui permohonan izin kepada Pemerintah yang penerbitannya harus berdasarkan pada pola yang disusun dengan melibatkan peran serta masyarakat yang seluas-luasnya. Oleh

karena itu, Hak Guna Usaha Air tidak boleh dimaksudkan sebagai pemberian hak penguasaan atas sumber air, sungai, danau, atau rawa. Hak Guna Usaha Air merupakan instrumen dalam sistem perizinan yang digunakan Pemerintah untuk membatasi jumlah atau volume air yang dapat diperoleh atau diusahakan oleh yang berhak sehingga dalam konteks ini, izin harus dijadikan instrumen pengendalian, bukan instrumen penguasaan. Dengan demikian, swasta tidak boleh melakukan penguasaan atas sumber air atau sumber daya air tetapi hanya dapat melakukan pengusahaan dalam jumlah atau alokasi tertentu saja sesuai dengan alokasi yang ditentukan dalam izin yang diberikan oleh negara secara ketat.

Hal lain yang dipertimbangkan MK, terkait prinsip “penerima manfaat jasa pengelolaan sumber daya air wajib menanggung biaya pengelolaan” harus dimaknai sebagai prinsip yang tidak menempatkan air sebagai objek untuk dikenai harga secara ekonomi. Dengan demikian, tidak ada harga air sebagai komponen penghitungan jumlah yang harus dibayar oleh penerima manfaat. Di samping itu, prinsip ini harus dilaksanakan secara fleksibel dengan tidak mengenakan perhitungan secara sama tanpa mempertimbangkan macam pemanfaatan sumber daya air. Oleh karena itu, petani pemakai air, pengguna air untuk keperluan pertanian rakyat dibebaskan dari kewajiban membiayai jasa pengelolaan sumber daya air.

Prinsip kelima, terkait hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih hidup atas sumber daya air diakui, sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Adanya ketentuan tentang pengukuhan kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup melalui Peraturan Daerah harus dimaknai tidak bersifat konstitutif melainkan bersifat deklaratif. Pada prinsipnya pengusahaan air untuk negara lain tidak diizinkan. Pemerintah hanya dapat memberikan izin pengusahaan air untuk negara lain apabila penyediaan air untuk berbagai kebutuhan sendiri telah terpenuhi. Kebutuhan dimaksud, antara lain, kebutuhan pokok, sanitasi lingkungan, pertanian, ketenagaan, industri, pertambangan, perhubungan, kehutanan dan keanekaragaman hayati, olah raga, rekreasi dan pariwisata, ekosistem, estetika serta kebutuhan lain.

2. *MK Kembali Hutan Adat*

Pada 2013 lalu, MK mengabulkan sebagian uji materi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dimohonkan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan dua komunitas masyarakat adat yaitu Kanegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu. Alhasil,

puluhan juta hektar hutan adat yang tadinya diklaim sebagai hutan negara diakui keberadaannya dan dapat dikelola oleh masyarakat adat yang menempatnya. Dalam putusannya, MK membatalkan sejumlah kata, frasa dan ayat dalam UU Kehutanan itu. Misalnya, MK menghapus kata “negara” dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan, sehingga Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan menjadi “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.” MK juga menafsirkan bersyarat Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan sepanjang tidak dimaknai “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat” dan menghapus frasa “dan ayat (2)” dalam Pasal 5 ayat (3). “Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan bertentangan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai ‘penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.’” MK berpendapat harus ada perbedaan perlakuan terhadap hutan negara dan hutan adat, sehingga dibutuhkan pengaturan hubungan antara hak menguasai negara dengan hutan negara, dan hak menguasai negara terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur peruntukan, pemanfaatan, dan hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat ini berada dalam cakupan hak ulayat dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat.

Para warga masyarakat hukum adat mempunyai hak membuka hutan ulayatnya untuk dikuasai dan diusahakan tanahnya bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya. Jadi, tidak mungkin hak warga masyarakat hukum adat itu ditiadakan atau dibekukan sepanjang memenuhi syarat dalam cakupan pengertian kesatuan masyarakat hukum adat seperti dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak. Adapun hutan hak dibedakan antara hutan adat (hak ulayat) dan hutan perseorangan/badan hukum. Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara. Setelah dibedakan antara hutan negara dan hutan hak, maka tidak dimungkinkan hutan hak berada dalam wilayah hutan negara. Atau sebaliknya hutan negara dalam wilayah hutan hak seperti

dinyatakan Pasal 5 ayat (2) dan hutan hak ulayat dalam hutan Negara.

3. *MK Perkuat Fungsi Legislasi DPD.*

Pada September 2015 lalu, Mahkamah Kontitusi (MK) mengabulkan sebagian permohonan DPD yang menggugat secara formil dan materiil Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD (UU MD3).

MK mengabulkan empat pasal dari keseluruhan yang diajukan, yaitu Pasal 71 huruf c, Pasal 166 Ayat 2, Pasal 250 Ayat 1 dan Pasal 277 Ayat 1 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Menurut MK empat pasal tersebut dapat dinyatakan berasal menurut hukum. MK memutuskan pemerintah dan DPR untuk mengikutsertakan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang Undang (RUU) sebelum diputuskan. Pembahasan RUU yang dimaksud mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lain, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah . MK juga merevisi kata-kata dalam Pasal 250 Ayat 1 UU MD3, sehingga dimaknai dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan, disampaikan kepada presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai ketentuan perundang-undang yang berlaku.

4. *MK Batalkan UU Pengkoperasian (UU Koperasi)*

Dalam PUU Koperasi, melalui putusan Nomor: 28/PUU-XI/2013, menyatakan UU Koperasi Nomor 17 tahun 2012 bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Mahkamah, membatasi jenis kegiatan usaha koperasi hanya empat jenis telah memasung kreativitas koperasi untuk menentukan sendiri jenis kegiatan usaha. Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, budaya, dan ekonomi, berkembang pula jenis kegiatan usaha untuk memenuhi kebutuhan ekonomis manusia. Ketentuan tersebut tidak sesuai dengan aspek empirik dari kegiatan usaha koperasi yang telah berjalan. Artinya, dengan ketentuan tersebut koperasi harus menutup kegiatan usaha yang lain dan harus memilih satu jenis saja kegiatan usahanya. Membatasi jenis usaha koperasi dengan menentukan satu jenis usaha koperasi (*single purpose cooperative*) bertentangan dengan hakikat koperasi sebagai suatu organisasi kolektif dengan tujuan memenuhi keperluan hidup untuk mencapai kesejahteraan anggota. Koperasi sebagai usaha bersama, seharusnya diberi keleluasaan berusaha tanpa membatasi satu jenis

tertentu. Hal tersebut bukanlah berarti tidak boleh mendirikan suatu koperasi dengan satu jenis usaha tertentu, melainkan sangat tergantung pada kehendak para anggota sesuai kebutuhan yang dihadapinya. Selain itu, menurut Mahkamah, filosofi UU Koperasi ternyata tidak sesuai dengan hakikat susunan perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan yang termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Di sisi lain koperasi menjadi sama dan tidak berbeda dengan PT, sehingga hal demikian telah menjadikan koperasi kehilangan ruh konstitusionalnya sebagai entitas pelaku ekonomi khas bagi bangsa yang berfilosofi gotong royong.⁸

Masalah yang sama ditemukan dalam legislasi daerah. Dilansir dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), pada Februari 2018 lalu, sebanyak 3.143 perda dibatalkan Kemendagri (sebelum MK mencabut wewenang *executive review* Kemendagri). Dari total 3.143 perda yang dibatalkan, 1765 merupakan peraturan di tingkat provinsi, dan 1267 aturan Pemkab/Kota. Ada 111 Permendagri yang ikut dibatalkan. Permendagri yang telah dibatalkan, mencakup; bidang pemerintahan, kepegawaian, penanggulangan bencana, perpajakan, komunikasi dan telekomunikasi, pelatihan dan pendidikan, usaha mikro kecil dan menengah, wawasan kebangsaan, kepomongprajaan, dan bidang perencanaan pembangunan dan tata ruang, kemudian yang berkaitan dengan masalah perizinan dan penelitian atau riset.

Dalam konteks ini, Mendagri memang memiliki wewenang untuk membatalkan perda yang dianggap bermasalah, baik karena menghambat investasi, maupun yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda). “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”. Sementara dalam ayat (2) Pasal 251 dijelaskan bahwa Perda Kabupaten/Kota serta peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Namun, apabila gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota serta peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka tugas tersebut

⁸ Ringkasan Putusan MK Nomor 28/PUU-XI/2013.

dapat diambil alih oleh Mendagri.

Meskipun kewenangan ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam dua uji materi sekaligus. Pertama, Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada April 2017. Putusan tersebut menganulir kewenangan Mendagri terkait pembatalan Perda Kabupaten/Kota serta peraturan bupati/wali kota. Kedua, Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Putusan ini terkait pembatalan perda oleh gubernur dan menteri yang diterbitkan pada 14 Juni 2017. Dengan adanya putusan MK ini, maka Mendagri tidak lagi bisa mencabut Perda Provinsi. MK dalam pertimbangan putusannya mengacu pada putusan uji materi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Dalam putusan itu disebutkan bahwa Pasal 251 Ayat 2, 3, dan 4 UU Pemda sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan itu juga, MK menyatakan demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945, maka pengujian atau pembatalan perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung (MA).

Masalah tersebut menunjukkan ada prinsip dan asas dalam peraturan perundang-undangan yang tidak dipahami dan diikuti saat membentuk sebuah peraturan PerUUan. Seyogianya, dalam kerangka pembentukan peraturan PerUUan (pusat dan daerah), harus sungguh-sungguh memperhatikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 5 UU No 12/2011), meliputi: 1) kejelasan tujuan; 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; 4) dapat dilaksanakan; 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan; 6) kejelasan rumusan, dan; 7) keterbukaan.

Secara teoritis, dalamranah kajian pembentukan peraturan perundang-undangan, menyusun peraturan perundang-undangan ada ciri-ciri yang harus dimiliki, yaitu: 1) bersifat umum dan komprehensif yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas; 2) bersifat universal, karena ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu; 3) memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan perundang-undangan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.

Kemudian mempedomani asas lain; 1) asas tata susunan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogate lex inferiori*); peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 2) *asas lex specialis derogate lex generalis*, peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum; 3) *asas lex posterior derogate lex priori*: peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama. Dapat pula ditawarkan rumus "SMART" dalam pembentkan perUUan yang baik (*good legislation*) sebagai berikut: spesifik (khusus), *measurable* (terukur), *applicable* (aplikatif), relevan/*realistic* (relevan, sama), dan *tracable/timeli* (dapat dilacak, diakses).

Trend pembentukan peraturan perUUan kita menunjukkan bahwa masih kurang baik kuantitas maupun kualitasnya. Prolegnas pencapaiannya rata-rata tidak mencapai atau kurang dari 10 persen tiap tahunnya, termasuk yang di *judicial review* Mahkamah Konstitusi. Ini berarti mesin legislasi kita belum "SMART".

Partisipasi masyarakat juga penting dilibatkan dalam perumusan, pembahasan, dan pengesahan peraturan PerUUan. Pembatalan beberapa undang-undang dan Perda, baik oleh MK maupun Kemendagri dan MA menunjukkan ada ruang partisipasi masyarakat yang tidak diakomodasi dalam proses pembuatan undnag-undang atau perda tersebut. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan PerUUan. Penyebarluasan rancangan PerUUan yang berasal dari eksekutif dan legislatif (inisiatif). Pentingnya keterlibatan masyarakat dalam penyusunan PerUUan agar Perda tersebut memiliki 'legitimasi sosial' ditengah-tengah masyarakat. Juga untuk mencegah atau menghindari pembatalan melalui *constitutional review* di MK atau *judicial review* di MA jikalau PerUUan tersebut melanggar syarat formil (proses penyusunan dan pengesahan) serta materiil (isi).

Sehingga mestinya, karakteristik peraturan perUUan yang baik itu harus memenuhi syarat; 1) dibutuhkan oleh masyarakat; 2) diawali oleh studi riset yang matang (dapat dipertanggungjawabkan); 3) prosesnya transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat; 4) bersifat responsif bagi seluruh *stakeholder*; 5) berbasis *bottom up*; 6) berparadigma *social supporting*, dan; 7) dirumuskan secara sistematis, tidak tumpang tindih serta taat asas. Karena makna kata "Perda" adalah; partisipasi, *empowerment* (pemberdayaan), *responsivness* (responsif), *derivatifness* (dapat diturunkan/diterapkan), *accountability* (dapat dipertanggungjawabkan).

DAFTAR PUSTAKA

- I Dewa Gede Palguna, 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan, 1994. *Politik Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998. *Ilmu Perundang-undangan*, Jogjakarta: Penerbit Kanisius, 1998.
- Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis: Keputusan Presiden Yang Berfungsi Peraturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*, Disertasi PPS Universitas Indonesia.
- Lon Fuller, 1964. *The Morality of Law*, Revisi Edition, Yale University: New Haven, p. 47-81.
- Putusan MK Nomor 28/PUU-XI/2013.
- Putusan MK Nomor 85/PUU-XII/2013
- Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015
- Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016

4

Pergeseran Paradigma Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang Membahagiakan Rakyatnya

Zudan Arif Fakrulloh
Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Kementerian Dalam Negeri

Ninuk Triyanti
Dosen Insitut Pemerintahan Dalam Negeri

A. Pengantar

INDONESIA negara dengan lebih dari 266 juta penduduk, merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar di Asia Tenggara urutan ke-4 di dunia setelah China (1,37 Milyar orang), India (1,28 Milyar orang), Amerika Serikat (326 Juta orang). Dalam kondisi ini tentu saja pengadministrasian data penduduk secara akurat dan komprehensif merupakan pekerjaan besar, dan pelik. Arsip data kependudukan yang valid menjadi tantangan krusial, karena menjadi salah satu indikator kemajuan bangsa. Dengan data kependudukan yang akurat maka tergambarlah profil dan potensi penduduknya.

Dengan jumlah penduduk yang besar, kualitas pelayanan public di Indonesia menjadi isu yang krusial. Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan pelayanan public bagi masyarakatnya. Asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik lantaran adanya kepentingan umum. Itu sebabnya, masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari jajaran birokrasi pemerintah. Wujud pelayanan publik pada dasarnya adalah kehadiran pemerintah yang turun tangan memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat, dan sebisa mungkin membuat masyarakat

sejahtera, puas menerima layanan, serta bahagia lahir batin. Kalau sudah mampu begitu, masyarakat pun akan seperti laut yang tenang tak bergelombang, dan pemerintah sebagai otoritas sudah boleh tidur nyenyak. Boleh jadi itu yang disebut dalam Al Qur'an Surat Saba ayat 15, sebagai negeri "*Baldatun thayyibatun wa Robbun ghofur*".¹

Maka jika pemerintah berkehendak mewujudkannya, soal krusial yang mesti dilakukan pertama kali adalah memberikan segala kemudahan bagi warganegara ketika mengurus rupa-rupa keperluan. Masyarakat tentu saja juga berhak mendapatkan pelayanan secara wajar, memperoleh perlakuan yang sama tanpa pilih-kasih, non diskriminatif dan menerima perlakuan yang jujur dan terus terang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) pada pembukaannya dengan sangat jernih, menyatakan tujuan membentuk Pemerintah Negara RI untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan. Semangat Pembukaan UUD 45 ini kemudian saya 'peras' menjadi satu kalimat yang menjelma menjadi credo bagi setiap aparatur Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Ditjen Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri RI (Kemendagri) ketika melayani masyarakat. Semangat itu adalah: "negara didirikan untuk membahagiakan rakyatnya." Inilah landasan kesatuan tekad sekaligus prinsip yang tidak pernah putus saya dengungkan agar pemerintah terus melakukan pelayanan publik yang membahagiakan rakyatnya.

Itulah sejatinya puncak tujuan bernegara dalam konsep *welfare state*,² yakni membuat suka cita rakyat. Demi mengupayakan kesejahteraan kepada seluruh rakyat secara merata dan adil, maka layanan publiknya pun harus terus dibenahi supaya benar-benar mampu membahagiakan masyarakat. Kuncinya antara lain adalah

¹ Istilah *Baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur*, tentu bukan istilah yang asing di telinga kita, karena merupakan istilah yang diambil dari firman Allâh SWT ketika menyebut Negeri Saba' yang pada waktu itu indah dan subur alamnya. Penduduknya selalu bersyukur atas nikmat yang mereka terima. Allâh Azza wa Jalla berfirman: "*Sungguh bagi Kaum Saba' ada tanda (kebesaran Rabb) di kediaman mereka, yaitu dua buah kebun di sebelah kanan dan di sebelah kiri. (Kepada mereka dikatakan:) "Makanlah dari rizki yang dianugerahkan Tuhan kalian dan bersyukurlah kepadaNya!". Baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur*". [Saba'/34:15].

² Penggagas teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), Prof. Mr. R. Kranenburg (1880-1956) mengungkapkan, "Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat."

kecepatan. Masyarakat hanya mau empat hal dalam layanan publik: Cepat, Tepat, Akurat dan Mudah. Kalau ini bisa dilakukan maka saya percaya betul Indonesia akan cepat maju.

Semangat membahagiakan masyarakat itu diwujudkan dengan memberikan dokumen kependudukan kepada semua warganegara yang berhak mendapatkan secara cepat, mudah, akurat, dan tepat. Sesuai Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk), Ditjen Dukcapil melayani dan mengelola 23 jenis dokumen kependudukan. Output pelayanan administrasi kependudukan itu terdiri 14 surat keterangan, 6 jenis akta, hingga biodata penduduk, 3 jenis kartu, yaitu Kartu Keluarga (KK), KTP elektronik (KTP-el), dan Kartu Identitas Anak (KIA).

B. *Single Identity Number/Nomor Induk Kependudukan Dalam Tata Kelola Pemerintahan*

Data kependudukan saat ini begitu lekat dengan keseharian hidup manusia. Ke mana pun masyarakat bergerak senantiasa tak lepas dari identitas pribadi yang khas dan tak tergantikan. Identitas penduduk ini dikunci dengan sebuah system yang bernama Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK berlaku seumur hidup yang diberikan kepada penduduk saat lahir. NIK diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota kepada setiap penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata.

NIK ini digunakan untuk berbagai keperluan pelayanan publik seperti mengurus sertifikat tanah, BPJS, rekening bank, asuransi, SIM, NPWP, pendidikan dan jaminan sosial. Jadi ke depannya NIK adalah pijakan untuk sistem pelayanan sekaligus sebagai dasar bagi pembentukan basis data kependudukan. Posisi NIK sangat penting untuk membenahi sistem dan pengelolaan informasi administrasi kependudukan nasional. NIK berstandar nasional pertama kali diperkenalkan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan Departemen Dalam Negeri ketika institusi pemerintah ini menerapkan sistem KTP nasional yang terkomputerisasi sejak tahun 2004 hingga tahun 2010. Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk), penerapan NIK mulai diberlakukan secara nasional pada tahun 2011 pada saat KTP el mulai dilaksanakan. Dalam UU Adminduk sudah diatur tentang pengolahan informasi administrasi kependudukan, yang dikelola melalui sistem informasi administrasi kependudukan (SIK). Dengan

sistem ini, database kependudukan akan selalu dimutakhirkan melalui layanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) di 34 Provinsi, 514 Disdukcapil kabupaten/ kota dan 6.000 titik layanan kecamatan dan kelurahan.

Terbitnya UU Adminduk ini sangat penting sebagai langkah awal bagi negara untuk membangun basis data kependudukan yang bisa terintegrasi ke semua lini pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan implementasi program *single identity number* dan semangat one data policy atau satu data untuk semua keperluan. Integrasi data kependudukan ini secara bertahap telah dilakukan sehingga akan semakin memudahkan semua proses berpemerintahan di Indonesia. Dalam Pasal 63 Ayat (6) UU No. 24 Tahun 2013 disebutkan bahwa penduduk hanya diperbolehkan memiliki satu KTP-el. Tujuan utamanya untuk mewujudkan kepemilikan satu identitas (KTP) untuk satu penduduk yang memiliki kode keamanan dan rekaman elektronik data kependudukan berbasis NIK secara nasional. NIK memang dikembangkan ke arah identifikasi tunggal dan melekat hanya pada diri seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia. Ketunggalan NIK dijaga melalui sistem identifikasi biometrik, sidik jari, iris mata dan wajah pada program penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el). Selain didorong oleh era pemerintahan elektronik (*e-government*) semangat Direktorat Jenderal Dukcapil, Kementerian Dalam Negeri dalam menerapkan program KTP-el juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Program KTP-el dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP nasional yang sebelumnya memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Saat itu belum ada basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang dalam hal-hal tertentu dengan menggandakan KTP-nya. Nah, dalam posisi ini KTP-el tak dapat digandakan lantaran memuat sistem keamanan atau pengendalian dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Untuk dapat mengelola penerbitan KTP yang bersifat tunggal dan terwujudnya basis data kependudukan yang lengkap dan akurat diperlukan dukungan teknologi yang dapat menjamin dengan tingkat akurasi tinggi ketunggalan identitas seseorang dan kartu identitas yang memiliki metoda otentikasi kuat dan pengamanan data identitas yang tinggi untuk mencegah pemalsuan dan penggandaan.

Saat ini Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Dukcapil sedang

melakukan digitalisasi data kependudukan atau Dukcapil Go Digital. Kecenderungan kemajuan dunia pada teknologi digital mesti diikuti. Sebab, digitalisasi data akan membuat pelayanan administrasi kependudukan menjadi lebih efektif dan efisien. Dengan Go Digital Ditjen Dukcapil melakukan lompatan kuantum mematok target di masa depan. Semangatnya pun bukan sekadar menyusun dokumen kependudukan, namun ingin berbuat jauh lebih besar yaitu mendesain masa depan Indonesia yang lebih baik dengan data kependudukan yang akurat. Juga mengembangkan data kependudukan dengan sistem berbasis biometrik seperti sidik jari, penanda retina mata, dan face recognition atau pemindai wajah. Data Dukcapil yang sudah digital ini bisa lebih dioptimalkan. Sehingga dunia usaha dan bisnis semakin dimudahkan. Nasabah tak perlu mengisi formulir lagi, cukup serahkan KTP-el. Buka rekening bank atau mengajukan kredit tak perlu datang ke kantor cabang, cukup dengan menggunakan *face recognition* dan tanda tangan digital.

OUTPUT PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

A. DOKUMEN KEPENDUDUKAN (23 DOK)

1. Biodata Penduduk
2. Kartu Keluarga
3. KTP-el & KIA
4. Surat Keterangan Pindah
5. Surat Keterangan Pindah Datang
6. Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri
7. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri
8. Surat Keterangan Tempat Tinggal
9. Surat Keterangan Kelahiran
10. Surat Keterangan Lahir Mati
11. Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan
12. Surat Keterangan Pembatalan Perceraian
13. Surat Keterangan Kemabian
14. Surat Keterangan Pengangkatan Anak
15. Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia
16. Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas
17. Surat Keterangan Pencatatan Sipil
18. Akta Kelahiran
19. Akta Kemabian
20. Akta Perkawinan
21. Akta Perceraian
22. Akta Pengakuan Anak
23. Akta Pengesahan Anak

B. DATA KEPENDUDUKAN

1. Data Perseorangan
2. Data Agregat

KTP-el hanya salah satu dari 23 output Adminduk

Pada tahun 2013, terjadi perubahan besar dalam layanan Adminduk dari stelsel pasif menjadi stelsel aktif. UU No. 23 Tahun 2006 tentang Adminduk memuat prinsip stelsel aktif penduduk pada pelayanan administrasi kependudukan. Artinya, seseorang warga apabila ingin memiliki sebetuk dokumen kependudukan dia harus pro aktif melakukan tindakan hukum tertentu yakni mengajukan permohonan dan memenuhi segala persyaratannya. Tindakan hukum (*rechts*

handeling) ini lantaran sifatnya merupakan perbuatan yang dapat menimbulkan akibat hukum yang menciptakan hak dan kewajiban. UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan UU no 23 tahun 2006 memuat prinsip stelsel aktif pemerintah. Artinya, pemerintahlah yang proaktif memberikan pelayanan penerbitan dokumen kependudukan, sementara penduduk juga aktif untuk melaporkan peristiwa kependudukan (*population events*) dan peristiwa penting (*vital events*) ke Dinas Dukcapil. Stelsel aktif pemerintah ini dijabarkan dengan model layanan jemput bola sampai ke desa, rt, rw bahkan langsung sampai ke rumah-rumah penduduknya. Pemerintah pro aktif melakukan upayajemput bola dengan terjun langsung mendatangi masyarakat untuk melayani segala keperluan akan dokumen kependudukan. Misalnya, dalam rangka Gerakan Nasional Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA), khususnya untuk pemenuhan kepemilikan KTP-el demi mendukung hak konstitusional pemilih dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan Legislatif tahun 2019, menerjunkan team pelayanan ke wilayah Papua, Papua Barat, Maluku, Maluku Utara dan Sulawesi Barat untuk melaksanakan pelayanan jemput bola terutama untuk perekaman dan pencetakan KTP el. Termasuk dalam kegiatan ini jemput bola melayani perekaman KTP-el kepada warga binaan di lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan, juga ke sekolah melayani para siswa wajib KTP yang belum memiliki KTP-el, serta Dukcapil Goes to Campus untuk menyisir mahasiswa yang belum memiliki KTP elektronik lantaran belum merekam atau sudah merekam data KTP-el tapi belum dicetak.

C. Negara Yang Membahagiakan Masyarakatnya: Perubahan Pelayanan dari *Bureaucratic Base* Menuju *Customer Base*

Semangat pemerintah untuk membahagiakan masyarakat ini kembali diperkuat melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Perpres Dukcapil ini merupakan akumulasi dari berbagai perubahan yang sudah dilakukan sebelumnya. Mulai dari Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran dan juga Permendagri No. 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak. Spiritnya betul-betul merupakan revolusi layanan publik dari berkarakter *bureaucratic base* bersalin rupa menjadi *costumer base*. Pelayanan publik berwatak *bureaucratic base* yang lambat dan bertele-tele lantaran harus melewati bermeja-meja birokrasi, sekarang sudah bukan masanya lagi. Saat ini masyarakat justru mendambakan pelayanan berkarakter

customer base yang serba cepat, tepat, akurat dan mudah. Inilah salah satu realisasi dari reformasi birokrasi. Sekarang adalah eranya pelayanan publik yang memuliakan warga pemohon layanan. Layanan yang cepat, mudah, murah, bahkan gratis inilah urgensi saat ini lantaran sudah bersentuhan langsung dengan kebutuhan masyarakat. Reformasi penyelenggaraan pemerintahan ini diperlukan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dengan menerapkan prinsip *good government* dan *clean governance*.

DENGAN semangat membahagiakan masyarakat, pelayanan adminduk terus bertransformasi secara sistematis, terukur dan berstandar nasional melalui 14 inisiatif baru Dukcapil yang merupakan ekstraksi dari semua bagian tatanan perundang-undangan yang mengatur perkara administrasi kependudukan. Semangat dari 14 langkah besar Dukcapil ini adalah mendorong aparat Dukcapil untuk melakukan perubahan secara inkremental dan konsisten mengarah pada layanan Dukcapil yang membahagiakan. Prinsip dasarnya adalah memberi sebanyak mungkin kemudahan bagi masyarakat yang mengurus dokumen kependudukan. Caranya antara lain memangkas birokrasi yang tidak perlu. Sebab, masyarakat modern kian menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik sehingga pemerintah di negara-negara dunia terdorong untuk menempatkan rakyat sebagai pihak pertama yang harus mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintahan (*putting people first*).³



³ Clinton, Bill, Gore, Albert, *Putting People First How We Can All Change America*, ISBN 0-8129-2193-3, New York, 1992, Times Books.

Secara garis besar 14 inisiatif baru yang saya beri nama Langkah Besar Dukcapil itu konkretnya seperti gambar di atas tulisan ini. Namun untuk lebih jelasnya ada baiknya saya bentangkan penjelasannya satu per satu.

Pertama: Dinas Dukcapil di 34 provinsi, 514 kabupaten/kota agar memberikan Pelayanan administrasi kependudukan terintegrasi berupa ‘5 in 1’ atau bahkan ‘6 in 1’.

Apa maknanya? Begini, bila ada pasangan menikah minta dibuatkan akta perkawinan, maka Dinas Dukcapil akan memberi lebih dari yang diminta. Sebab, memang itu haknya dia dan pasti dibutuhkan. Setidaknya, selain akta perkawinan si pemohon berhak mendapatkan dua keping KTP-el dengan alamat baru, satu KTP suami dan satu KTP istri dengan perubahan status dari ‘lajang’ menjadi ‘kawin’. Tidak cukup sampai di situ, si pemohon juga mendapat kartu keluarga (KK) baru suami-istri, serta mendapat dua KK orangtua/mertua yang sudah terpisah tidak ada nama mereka di dalamnya. Dengan mengurus pembaruan data di dokumen kependudukan mereka, maka pasangan suami istri ini bahkan bisa bernafas lega lantaran tidak bakal mengalami kesulitan ketika mengurus dokumen lain, seperti akta kelahiran anak ataupun ketika hendak mengajukan aplikasi kredit pemilikan rumah. Kita semua memiliki keyakinan yang sama bahwa layanan terintegrasi ini adalah sebuah keharusan, bukan lagi pilihan.

Kedua: Membuat Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) tanpa surat keterangan RT/RW bahkan kepala desa/lurah segala.

Lahirnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil menjadi kabar baik bagi masyarakat. Perpres tersebut diteken Presiden Joko Widodo pada 16 Oktober 2018 dan diundangkan di Jakarta, 18 Oktober 2018. Aturan ini terdiri dari 83 pasal dan resmi menggantikan Perpres sebelumnya Nomor 25 Tahun 2008. Walhasil, sekarang mengurus KTP-el makin mudah sehingga masyarakat bisa langsung mengurusnya ke kantor Disdukcapil kabupaten/kota terdekat cukup dengan menunjukkan foto kopi kartu keluarga dan tidak perlu membawa pengantar RT, RW dan Desa/Kelurahan.

Ketiga: Perekaman hingga pencetakan KTP-el boleh dibuat di luar wilayah domisili.

Filosofi yang mendasari pembuatan dan pencetakan KTP el boleh

dilakukan diluar domisili adalah karena data base kependudukan sudah mulai lebih rapi dan alat pembuatan KTP el sudah berstandar nasional. Diseluruh Indonesia sama. Jadi, semisal sebut saja: Mundjirin, warga Ambarawa, Kabupaten Semarang sedang menempuh studi di di Bandung Jawa Barat. Ketika dia akan membuat KTP el atau hendak mencetak KTP el tanpa merubah data, maka dia tak perlu repot mudik ke Ambarawa hanya untuk merekam dan mencetak KTP-el itu. Cukup dilakukan di kota Bandung. Kebijakan Ditjen Dukcapil Kemendagri tentang pembuatan KTP di luar daerah asal ini berlandaskan Permendagri RI Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri RI Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan KTP Berbasis NIK Secara Nasional. Tujuannya, agar penduduk bisa merekam dan mencetak KTP lebih cepat dan mudah. Untuk program tersebut, pelayanannya tidak dipungut biaya.

Keempat: Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) untuk percepatan cakupan akta kelahiran.

Inovasi layanan ini untuk menjawab kebutuhan penduduk yang kerap kesulitan melengkapi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah, seperti surat keterangan lahir dari dokter atau bidan, atau penolong persalinan lainnya. Apalagi bagi mereka yang baru mengurus akte kelahirannya setelah berusia dewasa. Sebab, dulu sewaktu lahir tidak dibuatkan surat keterangan lahir, atau tidak disimpan baik-baik oleh orangtuanya. Apabila si pemohon tidak memiliki surat keterangan lahir, maka tentu saja persyaratan menjadi tidak lengkap. Alhasil, yang bersangkutan tidak bisa mengurus akte lahir. SPTJM itulah solusi dari persoalan ini. Inilah sejatinya ijtihad atau terobosan negara dengan memberikan diskresi dan kepastian hukum sekaligus meninggikan martabat anak yang tidak jelas diketahui asal-usulnya.

SPTJM mulai diberlakukan dengan menerbitkan Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Permendagri ini diterbitkan juga dengan pertimbangan bahwa kepemilikan akta kelahiran sebagai wujud pengakuan negara atas identitas anak masih rendah. SPTJM dibuat oleh orang tua si anak atau wali, atau si pemohon sebagai kebenaran dengan tanggung jawab penuh yang diketahui dua orang saksi. Dengan adanya SPTJM yang sepenuhnya menjadi tanggungjawab pemohon ini, maka akan lebih memudahkan penduduk dalam mengurus akte kelahirannya. Dengan demikian, diharapkan seluruh penduduk Indonesia akan segera memiliki akte lahir.

Tetapi SPTJM tidak hanya digunakan untuk mengurus akta

kelahiran melainkan boleh digunakan untuk seluruh produk layanan administrasi kependudukan. Semangat SPTJM untuk mentransformasi pernyataan dalam hukum perdata dikonversi ke dalam hukum administrasi negara. SPTJM dipergunakan bila tidak ada dokumen pendukung apa pun, sehingga petugas Dukcapil tidak perlu meminta penetapan pengadilan yang membutuhkan waktu panjang. Namun dalam form permohonannya harus dibubuhkan klausul: “Dalam hal pemohon memalsukan identitas atau dokumen maka dokumen kependudukan yang diterbitkan dinyatakan otomatis batal demi hukum.”

Kelima: Membangun ekosistem data dan dokumen kependudukan untuk semua keperluan.

Saya mengandaikan langkah ini ibarat seekor ulat yang tidak bisa tumbuh normal bila ekosistemnya tidak bagus. Harus ada pohon, sinar matahari, udara yang bersih baru dia jadi kepompong, kemudian menjadi kupu-kupu. Ditjen Dukcapil pun begitu, tidak bisa menjadi single fighter menangan Adminduk. Kendati pun mesti diakui, Dukcapil tak ubahnya pemegang monopoli satu-satunya layanan kependudukan. Namun demikian, harus ada dukungan pihak lain, terutama para pengguna data yang telah bekerja sama dengan Dukcapil.

Sebagai informasi, Ditjen Dukcapil mengelola data kependudukan lebih dari 266 juta penduduk. Setiap penduduk memuat sekurangnya 31 elemen data, mulai dari nama, alamat, jenis kelamin, nama orang tua, data biometrik berupa sidik jari dan irish mata hingga elemen data lain yang memuat rahasia pribadi seseorang. Data itu semua masuk dalam data base kependudukan milik Dukcapil. Ke-31 elemen data inilah yang terus dioptimalkan dan terus diperbarui sehingga menjadi big data kependudukan yang semakin lengkap.

Melalui data kependudukan tersebut, Ditjen Dukcapil sedang menyiapkan peradaban baru Indonesia dengan basis data penduduk yang kuat berbasis single identity number (SIN). Sehingga setiap penduduk hanya memiliki satu identitas KTP-el dan satu NIK. Implementasi SIN tersebut, sejalan dengan sistem yang diamanatkan undang-undang, yaitu one data policy. Data base kependudukan itu tak hendak disimpan sendiri melainkan didorong agar dimanfaatkan semua pihak yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dengan dimanfaatkan oleh berbagai institusi tentu saja data kependudukan tadi bakal memiliki multiplier effect atau efek berantai untuk membangun reputasi bangsa menjadi lebih baik dan lebih maju.

Apalagi kini eranya sharing economy, bukan owning economy. Negara bertugas membangun tata kelola yang lebih mudah, data NIK dan KTP-el inilah modalnya. UU Administrasi Kependudukan mengamankan data kependudukan milik Kemendagri sebagai satu-satunya data yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan. Makanya saya mendorong agar sebanyak mungkin lembaga bekerja sama dengan Dukcapil untuk menggunakan data kependudukan sebagai alat verifikasi dengan

Keenam: Pemanfaatan data kependudukan untuk semua keperluan

Inisiatif ini masih terkait dengan langkah ke-5. Data kependudukan itu antara lain berupa nomor induk kependudukan (NIK) dan KTP-el. Saya memiliki gagasan dan impian besar mengintegrasikan data kependudukan dalam semua proses berpemerintahan di Indonesia. Dengan integrasi big data berbasis NIK ini semua urusan pelayanan publik bakal semakin mudah. Begitu pun proses bisnis juga menjadi makin mudah, murah, cepat dan efisien.

Big data kependudukan yang semakin akurat ini saya yakin bakal terus mendapat kepercayaan publik yang semakin meluas. Sampai saat ini sudah 1.228 institusi yang bekerja sama memanfaatkan akses data kependudukan Dukcapil. Dari para pengguna data, Dukcapil mendapat input 'reverse data' atau data balikan yang bakal semakin melengkapi data base kependudukan nasional berbasis NIK. Misalnya, dari dunia perbankan, Dukcapil secara otomatis akan memperoleh data nomor rekening bank nasabah. Dari operator seluler akan masuk data nomor ponsel yang bersangkutan. Dari perusahaan asuransi atau BPJS Kesehatan akan masuk data nomor polis asuransi atau nomor BPJS Kesehatannya. Dari Korlantas Polri akan diperoleh data nomor kendaraan, jenis dan tahun kendaraan, dan seterusnya. Semua itu pada ujungnya nanti akan membentuk big data kependudukan yang lengkap memuat profiling penduduk secara nyata by name by address. Data kependudukan ini bisa dimanfaatkan untuk keperluan pelayanan publik, perencanaan pembangunan, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, dan penegakan hukum serta pencegahan kriminal. Lembaga pengguna wajib menjaga kerahasiaan data.

Ketujuh: Akta kelahiran yang dapat diurus secara online.

Ditjen Dukcapil Kemendagri mulai menerapkan pengurusan akta kelahiran secara online pada Juli 2018. Pemohon bisa mengurusnya dari rumah, tidak perlu datang ke kantor Dukcapil. Pemohon akta kelahiran tinggal mengikuti tahapan dan memenuhi berbagai persyaratan dokumen seperti dalam pedoman pembuatan akta. Berkas

persyaratan disiapkan dalam bentuk PDF atau data digital sehingga bisa di-upload ke system atau aplikasi yang tersedia. Setelah selesai maka akta kelahirannya bisa dicetak dari rumah.

Meski dibuat secara online, akta kelahiran tersebut memiliki kekuatan hukum yang sama dengan akta kelahiran yang dicetak dari Kantor Dukcapil. Bentuknya sama persis. Pembedanya hanya dua, yang online pakai tanda tangan digital berbentuk barcode. Sedangkan yang dari kantor Dukcapil pakai cap instansi. Namun jika masyarakat merasa belum puas, akta kelahiran online bisa dibawa ke kantor Dukcapil untuk ditukarkan dengan akta biasa yang ber-cap.

Adapun pendaftaran akta kelahiran online bisa dilakukan lewat website Dinas Dukcapil setempat dan nantinya akan terintegrasi dengan sistem Ditjen Dukcapil Kemendagri. Layanan akta kelahiran online dilaksanakan sebagai amanat Permendagri Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Register, dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil yang diundangkan pada 11 Desember 2017.

Kedelapan: Pindah domisili tak perlu lagi surat pengantar RT/RW.

Orang yang pindah domisili atau pindah antarkabupaten, misalnya, selain diberikan surat keterangan pindah (SKP) juga dibuatkan kartu keluarga baru bagi yang ditinggalkan. Pindah domisili itu memang telah diamanatkan oleh UU Administrasi Kependudukan. Regulasinya mengatur bahwa penduduk yang berpindah dan tinggal di daerah tujuan lebih dari satu tahun harus sudah dikategorikan pindah sehingga perlu mengurus perubahan domisili. Dalam sistem Adminduk kita sampai lebih dari satu tahun orang tersebut harus pindah dari daerah asal dan berdomisili di tempat baru.

Kalau dulu memang mengurus pindah domisili butuh empat langkah, yaitu urus surat pengantar RT, RW, Kelurahan, lalu dari Dinas Dukcapil daerah asal. Sekarang melalui Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, birokrasi yang panjang itu dipangkas. Mengurus pindah domisili tidak perlu lagi surat pengantar RT/RW/Kelurahan. Cukup membawa foto kopi Kartu Keluarga (KK) ke Dinas Dukcapil daerah asal, maka akan diterbitkan surat pindah untuk diterima Dinas Dukcapil daerah tujuan.

Kesembilan: Penyajian data penduduk sampai tingkat desa berbasis kewilayahan atau *Geographic Information System (GIS)*.

Ini merupakan salah satu inovasi penting dalam pelayanan Ditjen Dukcapil. Layanan ini bisa diperoleh gratis oleh siapa pun. Tinggal klik

<https://gis.dukcapil.kemendagri.go.id/peta/> akan tersaji peta 34 provinsi seluruh Indonesia. Pada setiap provinsi akan terbaca lengkap masing-masing jumlah kabupaten/kota hingga jumlah kecamatan, desa, kelurahan selain jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah kepala keluarga.

Kemudian masih ada data kepadatan penduduk perkilometer persegi, data perpindahan penduduk (merantau, pendidikan di luar domisili, dll), jumlah penduduk meninggal, penduduk yang mengubah datanya serta jumlah wajib KTP. Selain itu terdata lengkap jumlah penganut agama Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha, Konghucu hingga penganut kepercayaan. Juga data lengkap jumlah penduduk pria-wanita, kawin dan belum kawin, cerai hidup dan cerai mati, rentang usia penduduk 0-4 tahun hingga di atas 75 tahun.

Selanjutnya data persentase pertumbuhan penduduk selama tiga tahun terakhir (2016-2018), usia pendidikan, jumlah penduduk tidak/belum sekolah, belum tamat SD, jumlah tamatan SD-SLTP-SLTA, D1 dan D2, D3, S1, S2, dan S3. Semua data tersebut diolah berdasarkan data yang terdapat dalam KTP-el, termasuk jumlah penduduk dengan golongan darah A, A+, A-, B, B+, B-, AB, AB+, AB-, O, O+, O- dan jumlah penduduk yang tidak diketahui golongan darahnya. Terakhir jumlah penduduk yang belum/tidak bekerja, jumlah penduduk dengan status pekerjaan aparatur pejabat negara, tenaga pengajar, wiraswasta, pertanian dan peternakan, nelayan, pelajar dan mahasiswa, tenaga kesehatan, pensiunan dan jenis pekerjaan lainnya.

Kesepuluh: *Face Recognition* dengan foto KTP-el untuk penegakan hukum.

Sir Winston Leonard Spencer Churchill tak kenal kata lestari. Bagi Perdana Menteri Britania Raya sewaktu Perang Dunia II ini, lestari itu identik dengan jumud alias mandek. Menurut pria flamboyan ini, kalau mau jadi lebih baik, ya kita harus berubah, terus-terusan berubah. Jangan mau berada dalam suatu kondisi yang statis, apalagi membosankan. Maka Ditjen Dukcapil pun terus melakukan perubahan, bertransformasi. Saya memperhatikan dengan seksama bagaimana PT Telkom Indonesia (Persero) bertransformasi. Dulu perangkat telepon rumah dimulai dari yang model angkanya diputar, kemudian beralih dengan telepon pencet. Telepon umum juga begitu, mulai dari yang diputar, telepon pencet, telepon koin, berubah lagi telepon kartu. Lalu Telkom mengembangkan Wartel, dan Warnet. Sekarang lihat, dari 100 rumah, berapa yang masih pasang fixed

telepon di rumahnya. Begitu juga telepon umum dengan berbagai bentuknya hilang lenyap. Wartel dan warnet semua harus tutup karena merugi. Telkom sekarang membangun bisnis raksasa Telkomsel. Di situlah tampak sekali transformasi tata kelola bisnis.

Sistem dan tata kelola adminduk juga bertransformasi seperti itu. Secara bertahap kartu identitas penduduk akan terintegrasi dengan semua instansi atau lembaga pelayanan publik dan terkoneksi dengan data kependudukan Dukcapil. Jangan kaget suatu saat KTP-el tidak dipakai lagi, diganti dengan sistem berbasis biometrik ID sidik jari, iris mata atau face recognition. Inilah teknologi baru pengembangan KTP elektronik. Sebanyak 186 juta foto penduduk sudah tersimpan sebagai database.

Sistem biometrik dan face recognition merupakan sistem pengenalan wajah yang mampu mengidentifikasi atau memverifikasi seseorang dari gambar maupun video digital. Identifikasi seseorang bisa dilakukan lewat kamera pengintai, misalnya di bandara, hotel, kantor, dan lainnya. Teknologi face recognition ini sudah diujicoba pada perhelatan Asian Games 2018 dan pertemuan International Monetary Fund (IMF) di Bali.

Nantinya, penduduk Indonesia tidak perlu memiliki banyak kartu seperti saat ini. Misalnya, kartu Nomor Pokok Wajib Pajak atau kartu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Dua kartu itu bisa diintegrasikan ke satu kartu identitas kependudukan. Cukup yang bersangkutan dengan menunjukkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang dapat dibuka di manapun kemudian identitasnya dapat diketahui. Di masa depan, verifikasi atau pengidentifikasian identitas masyarakat akan keluar hasilnya dalam waktu 1-2 detik saja.

Kesebelas: Dukcapil Go Digital, semua Dokumen Kependudukan Ditandatangani Secara Elektronik.

Semua dokumen kependudukan bakal ditandatangani secara elektronik sehingga pelayanan menjadi semakin efisien. Semua layanan seperti kartu keluarga, akta kelahiran, akta kematian, bisa langsung diterbitkan di tingkat kecamatan. Bahkan bisa di tingkat kelurahan dan desa, yang penting SDM dan perangkat tersedia. Dengan digitalisasi layanan dokumen kependudukan, jajaran Ditjen Dukcapil Kemendagri bukan hanya sedang berlari namun tengah melakukan lompatan besar. Dengan tanda tangan digital atau tanda tangan elektronik (TTE), Dukcapil merevolusi layanan publik. Pejabat Dukcapil bisa mengerjakan tugasnya dari manapun berada. Setiap orang yang membutuhkan tanda tangan kepala dinas, tidak lagi

tergantung pada kehadirannya di kantor. Produk dokumen kependudukan tidak terganggu meski kepala dinas sedang tugas luar. Para kepala dinas hanya perlu mendaftarkan seluruh tanda tangannya ke Ditjen Dukcapil untuk menjadi spesimen yang akan dicocokkan dalam penerapan TTE.

Dengan tanda tangan digital Dukcapil melakukan perubahan sosial dan tata kelola secara cepat dan menyangkut dasar cara berpikir dengan cara menjadikan semua tempat sebagai kantor Dukcapil. Imbasnya bagi warga, hanya butuh waktu 30 menit untuk mendapatkan kartu keluarga. Sedangkan untuk akta kelahiran, warga hanya perlu waktu satu hari. Sebab, petugas Dukcapil perlu proses pengecekan dan verifikasi data ke pemohon. Biasanya proses ini bisa makan waktu beberapa hari.

Bahkan dengan Dukcapil Go Digital, saya memimpikan setiap layanan dokumen kependudukan bisa dilakukan online. Pemohon tak perlu keluar rumah dan dokumen kependudukannya bisa dicetak di rumah. Dicetak di kertas HVS biasa dengan otentikasi melalui Quick Response (QR) Code. Mulai tahun 2019 ini saya mau uji coba pelayanan Dukcapil melalui Anjungan Dukcapil Mandiri (ADM) atau Kios Dukcapil. Pemohon bisa mengetik sendiri dokumen kependudukan yang diinginkan di ADM. Otentifikasinya dengan iris mata, dan face recognition, kemudian langsung bisa di-print out di mesin itu.

Kedua belas: Pendirian Program Diploma 4 Dukcapil bekerja sama dengan FH UNS untuk menciptakan SDM Dukcapil Profesional.

Program studi demografi sudah banyak dipelajari di sejumlah universitas di Indonesia. Namun untuk studi pencatatan sipil sama sekali belum ada. Itu sebabnya Ditjen Dukcapil, mengajak Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Solo untuk membuka program Diploma IV Studi Demografi dan Pencatatan Sipil mulai tahun ajaran 2017. Program studi terapan ini merupakan satu-satunya studi mengenai pencatatan sipil di Indonesia.

Ketiga belas: Tindakan Afirmatif/Kemudahan Pelayanan Untuk Pemilih Pemula, Suku Baduy, Suku di Papua, Lapas dan Orang Sakit.

Birokrasi dilahirkan untuk menyelesaikan masalah. Tidak perlu masalahnya diantar ke kantor pemerintah kemudian baru diselesaikan. Dengan kesadaran itulah Ditjen Dukcapil menggelar program Goes to School, Goes to Campus untuk melayani perekaman KTP elektronik

bagi para wajib KTP usia 17 tahun yang belum mendapatkannya.

Keempat belas: Pemberian Identitas Untuk Semua Usia. Pemberian KTP-el dan Kartu Identitas Anak (KIA).

Selama ini yang namanya KTP hanya dimiliki oleh penduduk berusia 17 tahun ke atas. Sementara untuk anak usia nol hingga 17 tahun, belum memiliki kartu identitas tersendiri. Oleh sebab itu, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Mendagri Nomor 2 Tahun 2016 yang mengatur mengenai penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) bagi anak usia 0 sampai 17 tahun. Pemberian identitas kependudukan kepada anak melalui KIA ini akan mendorong pendataan, perlindungan dan, pelayanan publik.

Sekarang semua urusan membutuhkan nomor induk kependudukan. Untuk anak-anak bisa menggunakan nomor identitas pada KIA. Dengan KIA yang secara pribadi dibawa oleh anak, masyarakat dapat dengan mudah melacak identitas anak apabila terjadi sesuatu hal pada anak. Di dalamnya tertera nama orangtuanya, sehingga apabila terjadi suatu peristiwa di jalan, bisa dicari NIK orang tuanya, bisa pula dihubungi alamatnya.

D. Penutup

Perubahan paradigma administrasi kependudukan didesain dengan pendekatan inkremental menyesuaikan dengan konteks dan perubahan lingkungan strategisnya. Filosofi yang mendasari setiap perubahannya adalah visi besar bernegara yaitu upaya untuk membahagiakan masyarakatnya.

Tugas dan Fungsi Badan Keahlian DPR RI dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Mendukung Terwujudnya Produk Legislasi yang Berkeadilan Hukum

Budiman Ginting

Dekan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan

A. Pendahuluan

Kedudukan Badan Keahlian DPR RI merupakan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Pasal 413 ayat (2), dinyatakan bahwa “untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR, dibentuk Badan Keahlian DPR yang diatur dengan Peraturan Presiden”. Peraturan Presiden yang dimaksud adalah Peraturan Presiden No. 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Badan Keahlian DPR RI ini adalah badan yang penting selaku supporting idea yang ada pada DPR RI untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang, tugas dan fungsi DPR RI baik Fungsi di bidang legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi DPR RI secara atributif diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945. Dalam pelaksanaan tugasnya, pada Badan Keahlian DPR RI saat ini terdapat 5 (lima) pusat keahlian yang masing-masing pusat tersebut memiliki fokus tersendiri guna mendukung kelancaran tugas DPR RI tersebut. Adapun masing-masing pusat pada Badan Keahlian DPR RI yakni: 1. Pusat Perancangan Undang-Undang, 2. Pusat Penelitian, 3. Pusat

Analisa APBN, 4. Pusat Akuntabilitas Keuangan Negara, dan 5. Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang. Masing-masing pusat ini dikepalai oleh Kepala Pusat dan memiliki tenaga fungsional seperti misalnya tenaga fungsional perancang undang-undang yang ada pada Pusat Perancangan Undang-Undang. Lahirnya Badan Keahlian DPR RI yang merupakan amanat UU No. 17 Tahun 2014 merupakan terobosan baru karena dalam UU 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sering disebut UU MD3. Selama ini hanya Sekretariat Jenderal DPR selaku satu-satunya *supporting idea* yang mendukung DPR RI dalam pelaksanaan tugasnya. Sedangkan misalnya untuk mendukung fungsi legislasi didukung oleh beberapa pihak seperti misalnya Deputi Perundang-Undangan pada Sekretariat Jenderal DPR dan juga Badan Legislasi DPR RI. Fungsi legislasi DPR selama ini selalu mendapatkan “rapor merah” dimata publik baik dari sisi kualitas begitu pula sisi kuantitas. Begitu juga Badan Legislasi DPR RI adalah alat kelengkapan DPR RI dan bukan suatu badan tertentu yang khusus yang fungsinya pula dapat menyusun suatu undang-undang, sehingga seringkali tumpang tindih dengan fungsi pada Komisi-Komisi yang ada di DPR RI, maka dalam revisi UU MD3 yang pada akhirnya melahirkan UU No. 17 Tahun 2014 dibentuklah Badan Keahlian DPR RI.

Dengan adanya Badan Keahlian DPR RI ini, fungsi DPR RI terutama di bidang legislasi diharapkan akan semakin lebih baik negara kita adalah negara yang menganut sistem *common law*. Hal ini adalah penting karena saat ini penegakan hukum di Indonesia selalu dirasakan masih jauh dari keadilan apalagi mewujudkan kedamaian. Adapun sulitnya untuk mewujudkan keadilan berdasarkan hukum (*justice for law*) dalam penegakan hukum maupun dalam pelaksanaan pemerintahan di Indonesia adalah lemahnya budaya hukum masyarakat disamping kualitas maupun kuantitas legislasi yang dihasilkan tidak memenuhi standar tertentu sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketika masih berlaku UU MD3 yang lama pembentukan peraturan perundangan-undangan masih jauh dari harapan baik dari sisi naskah akademik yang seharusnya menjadi landasan awal dalam membentuk suatu undang-undang seringkali diabaikan.

Rumusan masalah yang akan dibahas dalam penulisan ini yakni sebagai berikut:

1. Bagaimanakah teknis pembentukan naskah akademik peraturan

perundang-undangan yang baik?

3. Bagaimanakah tugas dan fungsi Badan Keahlian DPR RI dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mendukung terwujudnya keadilan hukum?

B. Teknis Pembentukan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Menganalisis teknis pembentukan naskah akademik peraturan perundang-undangan yang baik tidak terlepas dalam sebuah konsep dasar Negara Hukum, di Indonesia konsepsi Negara Hukum atau "Rechtsstaat" diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Jimly Asshiddiqie pun pernah menjelaskan bahwa, negara Indonesia juga disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*). Padanya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD Tahun 1945, adanya jaminan hak asasi manusia dalam UUD Tahun 1945, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta jaminan keadilan untuk setiap orang tanpa dikecualikan terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pihak yang memiliki kekuasaan. Berdasarkan paham *Rechtsstaat* yang seperti itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin 'the Rule of Law, and not of Man'. Dalam kerangka 'the rule of Law', diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*). Adapun perundang-undangan itu sendiri merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, yakni sebenarnya suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara pecahan atau pengaruh Jerman. Tokoh-tokoh utama yang mencantumkan bidang ilmu ini, yakni adalah Peter Noll (1973), Jurgen Rodig (1979), Burkhardt Krems (1979), dan Warner Maihofer (1981). Selain itu terdapat pula di Belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dan W.G. van der Velden (1988). Selanjutnya bagi Indonesia sendiri, baik dalam naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai buku-buku Hukum Tata Negara di

Indonesia dikenal berbagai istilah yaitu perundang-undangan, peraturan perundangan, dan peraturan Negara. Dalam bahasa Belanda dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijk regeling*. Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Lebih lanjut lagi, naskah akademik dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 12 Tahun 2011 adalah “naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”. Ketika Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 berbunyi : Rancangan Undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD harus disertai naskah akademis. Maka hal ini menunjukkan bahwa keberadaan naskah akademik adalah suatu keharusan.

Penggunaan istilah Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan secara baku dipopulerkan pada tahun 1994 dengan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan bahwa: “naskah akademik peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundangundangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik”. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden (Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005), dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah arah pengaturan rancangan undang-undang. Dilihat dari Ketentuan Umum Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tersebut, jelas bahwa Naskah Akademik mempunyai posisi penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dihubungkan dengan ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden yang menyebutkan bahwa dalam Naskah Akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis,

yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur, maka naskah akademik merupakan dasar dan konsepsi sekaligus berisi arahan dalam menyusun materi peraturan perundang-undangan. Namun demikian, Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 jelaslah telah sangat maju dari Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005. Hal ini dikarenakan sebelumnya ketentuan seperti hal tersebut diatur dalam Pasal 5 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 dinyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-undang, dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-undang. Kata “dapat” disini berarti tidak merupakan keharusan.

Fungsi naskah akademik dalam proses penyusunan undang-undang adalah sebagai landasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang mendasari usul rancangan undang-undang. Selain itu, naskah akademik juga berfungsi sebagai petunjuk (guidance) yang memberi arah kepada para pejabat yang berwenang dan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan rancangan undang-undang. Keberadaan naskah akademik diperlukan untuk menjelaskan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan mengenai materi muatan rancangan peraturan, termasuk kerangka pikir serta tujuan adanya peraturan tersebut. Naskah akademik juga membantu orang yang berkepentingan untuk dapat memahami suatu ketentuan dalam pasal yang pada awalnya dinilai tidak jelas maknanya.

Naskah akademik juga akan berguna dalam menyelesaikan uji materiil suatu undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Indonesia menganut sistem hukum berdasar dari *civil law*. Dalam sistem *civil law* penggunaan model dalam interpretasi hukum termasuk di pengadilan masih sering digunakan untuk memaknai suatu peristiwa hukum yang terjadi. Model-model penafsiran yang diterapkan, mulai dari penafsiran secara gramatikal atau secara arti kata dalam kalimat sampai dengan penafsiran sosiologis atau teleologis membutuhkan dokumentasi yang lengkap mengenai pembahasan hukum. Adanya naskah akademik tentu akan memberikan sumbangan yang berarti dalam proses tersebut. Sehingga berdasarkan hal tersebut, penyusunan naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan hal yang penting untuk dipahami dan dipelajari lebih mendalam. Hal ini diperlukan agar setiap pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang mengetahui dan memahami sehingga dapat menghasilkan produk perundang-undangan yang

kredibel dan baik yang sesuai dengan amanat rakyat.

C. Tugas dan Fungsi Badan Keahlian DPR RI dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Mendukung Terwujudnya Keadilan Hukum

Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang. Tonggak perubahan ini ditandai oleh adanya perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR. Dalam kerangka yang lebih luas, perubahan ini merupakan ekses dari reformasi konstitusional, yang terjadi dalam 4 (empat) kali tahapan dengan mengatur materi muatan konstitusi yang beragam. Dalam konteks peran dan fungsi DPR, perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan Tugas dan Fungsi serta tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Pandangan seorang ahli ketatanegaraan C.F. Strong, lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undangundang (*statutory force*). Selanjutnya Hans Kelsen menambahkan, fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut dengan lembaga legislatif. Norma-norma umum yang dibuat lembaga legislatif disebut “undang-undang” (*statues*) yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif.

Akibat terjadinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, memiliki fungsi politik yang sangat strategis yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh MPR sejak tahun 1999 sampai 2002 ini memberikan implikasi yang luas pada penataan ulang hubungan kelembagaan eksekutif dan legislatif menyangkut pergeseran kekuasaan legislasi. Desain UUD Tahun 1945 hasil amandemen memberikan porsi kewenangan yang lebih besar kepada lembaga legislatif dalam kebijakan legislasi. Pergeseran dari pola “dominasi eksekutif” ke pola “dominasi legislatif” merupakan akibat logis dari penerapan prinsip trias politika dimana ranah kewenangan lembaga legislatif terbagi ke dalam salah satu unsur mendasar yakni

kewenangan di bidang legislasi.

Berangkat dari pandangan C.F. Strong yang juga sejalan dengan perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, maka dapat diketahui bahwa perlu adanya perbaikan agar negara dapat wujudkan justice for piece melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Untuk mewujudkan legislasi yang lebih baik ini pula, sesuai dengan amanat Pasal 98 dan Pasal 99 UU No. 12 Tahun 2011, dikatakan bahwa dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan, peneliti, dan tenaga ahli. Jika hal ini dikaitkan dengan problematika minimnya kualitas dan kuantitas undang-undang yang dihasilkan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja legislasi DPR ditentukan juga dari kinerja dari faktor-faktor pendukungnya. Jika dibandingkan dengan kondisi di negara lain, maka bisa dijadikan salah satu kendala adalah minimnya jumlah tenaga keahlian untuk mendukung fungsi DPR tersebut.

Kongres di Amerika Serikat (DPR USA) pada tahun 2000 memperkerjakan 24.000 professional, staf independen dan non partisan, mencakup 11.692 staf pribadi, 2.492 staf komite, 274 staf pimpinan, 5.034 staf lembaga, 747 staf pelayanan penelitian Kongres, 232 staf Kantor Anggaran Kongres, dan 3.500 staf Kantor Akuntan Umum Kongres. Sehingga rata-rata, setiap anggota Kongres mempunyai 14 staf dan setiap anggota Senat mempunyai 34 staf. Anggota Staf pribadi ini menyediakan keahlian khusus yang tinggi untuk mendukung pekerjaan anggota DPR19 Mereka terdiri dari asisten administrasi, tenaga ahli surat menyurat, pengelolaan pengaduan konstituen, tenaga ahli perundang-undangan, pembuat jadwal dan penerima tamu, dan staf hubungan masyarakat. Adapun sebagai kondisi yang ada di DPR saat ini dari sisi organ pendukung, sejak tahun 2003 memang terjadi perubahan baik itu instrumen pendukung, anggota, alat kelengkapan, dan fraksi dapat mengangkat asisten dan tenaga keahlian dengan jumlah yang sangat terbatas, untuk anggota tidak lebih dari satu, dan untuk alat kelengkapan semula hanya 3 orang tetapi terakhir terjadi penambahan sampai 10 orang. Sistem rekrutmen dilakukan berdasarkan usul anggota, alat kelengkapan, atau fraksi, sehingga tidak ada kriteria dan standar keahlian dan dalam kenyataan tidak sedikit anggota yang mengangkat orang tertentu bukan karena dasar keahlian tetapi karena kekeluargaan.

Demikian juga pada alat kelengkapan pimpinan membawa sendiri, stafnya kecuali, Badan Legislasi yang mengadakan rekrutmen secara

khusus dengan mengadakan pengumuman di surat kabar dan juga meminta melalui surat kepada beberapa fakultas hukum. Pakar/ahli yang diangkat tidak ada pengorganisasian, karena itu tidak dapat diukur bagaimana pengaruh pakar/ahli terhadap kinerja DPR. Sehingga kembali lagi demi mengimplementasikan amanat Pasal 98 dan 99 UU No. 12 Tahun 2011 dan Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Republik Indonesia Oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia Tahun 2001 perlu dilakukan sebuah terobosan.

Dalam Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor X/MPR/2001 disebutkan bahwa: “dalam rangka peningkatan kinerja DPR di bidang legislasi, perlu dibentuk suatu lembaga yang mempunyai tugas khusus membantu Dewan untuk menyiapkan rancangan undang-undang”. Di Amerika Serikat, untuk membantu *Congress* di bidang perancangan undang-undang terdapat satu lembaga khusus yaitu *Office of Legislative Counsel* yang didukung oleh para ahli hukum, mereka bertugas merumuskan rancangan undang-undang dan membantu komisi ketika membahas rancangan undang-undang. Begitu pula halnya dengan parlemen Australia yang memiliki *Office of Parliamentary Counsel*. Badan seperti ini diperlukan DPR untuk menyiapkan rancangan undang-undang dan membantu DPR ketika membahas rancangan undang-undang bersama dengan Pemerintah. Badan ini tidak bersifat temporer tetapi permanen dan didukung oleh tenaga profesional memahami teori dan teknik perundang-undangan dengan baik. Susunan, organisasi, dan tugas badan ini diatur dengan peraturan DPR.

Hal ini sebenarnya pernah diulas oleh Prof. Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa “Salah satu kemungkinan yang perlu dipertimbangkan ialah perlunya dibentuk Komisi-Komisi Tetap yang dipimpin oleh anggota DPR, tetapi beranggotakan tokoh-tokoh yang berkeahlian dibidangnya yang berasal dari luar keanggotaan DPR. Di bidang perundangundangan, misalnya DPR dapat membentuk semacam “*Legislative Counsel*” dan “*Legislative Reference Service*” seperti di Kongres Amerika Serikat. Bahkan apabila perlu sebagian dari fungsi instansi seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Perundang-undangan terutama dibidang Perancangan undang-undang dapat dialihkan ke DPR-RI. Memang benar, Pemerintah dapat saja membuat rancangan undang-undang dan mengajukan rancangan undang-undang sendiri ke DPR. Akan tetapi, kebiasaan yang ada selama ini harus diubah”. Oleh karena demi mengoptimalkan

sistem pendukung yang pada akhirnya dapat membantu kinerja DPR sebagai upaya pelaksanaan fungsi legislasi DPR sebagaimana amanat Pasal 20 ayat (1) baru UUD NRI Tahun 1945, maka dalam UU No. 17 Tahun 2014 khususnya Pasal 413 ayat (2) dibentuklah Badan Keahlian DPR. Adapun Badan Keahlian DPR RI ini kemudian terwujud melalui Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pasal 3 Peraturan a quo menyatakan bahwa “Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yang dalam Peraturan Presiden ini selanjutnya disebut Badan Keahlian merupakan aparatur pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan secara administratif berada di bawah Sekretariat Jenderal.” Adapun Badan Keahlian ini dipimpin oleh Kepala Badan Keahlian.

Pelaksanaan tugas Badan Keahlian sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 30 Peraturan Presisedn No. 27 Tahun 2001menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan dan evaluasi rencana strategis Badan Keahlian;
- b. koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Badan Keahlian;
- c. penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan perancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- d. penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- e. penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian akuntabilitas keuangan negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- f. penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan penelitian kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- g. penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian keparlemenan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- h. pelaksanaan administrasi Badan Keahlian; dan
- i. pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Sekretaris Jenderal.

Sejak akhir tahun 2015 supporting idea di Dewan Perwakilan Rakyat terbagi 2 (dua) yakni Sekretariat Jenderal DPR dan Badan Keahlian DPR. Badan baru yang hadir melayani Dewan Perwakilan Rakyat ini merupakan amanat dari Pasal 413 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2014) yang menyatakan bahwa “untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR, dibentuk Badan Keahlian DPR yang diatur dengan Peraturan Presiden”. Amanat UU No. 17 Tahun 2014 tersebut selanjutnya menjadi dasar lahirnya Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat (Perpres No. 27 Tahun 2015). Secara tegas dalam Pasal 29 Perpres No. 27 Tahun 2015 dinyatakan pula bahwa “Badan Keahlian mempunyai tugas mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di bidang keahlian”. Lebih lanjut lagi dalam Pasal 30 huruf c diuraikan bahwa salah satu tugas dari Badan Keahlian DPR adalah menyelenggarakan fungsi “penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan perancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.” Sesuai dengan Pasal 31 ayat (1) Perpres No. 27 Tahun 2015 dimana Badan Keahlian memiliki 5 (lima) Pusat, maka Penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan perancangan undang-undang dilaksanakan oleh Pusat Perancangan Undang-Undang dalam Badan Keahlian DPR RI. Fungsi yang dilaksanakan oleh Pusat Perancangan Undang-Undang di bidang legislasi ini secara tidak langsung adalah pelaksanaan fungsi utama dari DPR RI itu sendiri dalam Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Penyebutan fungsi legislasi sebagai fungsi yang pertama disebutkan dalam konstitusi tersebut bukanlah tanpa arti, selaras dengan penyebutan anggota DPR RI dengan sebutan Legislator, hal ini menunjukkan bahwa legislasi merupakan fungsi yang utama dari DPR RI. Adapun fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling utama dikarenakan undang-undang adalah produk yang dapat dihasilkan dari DPR RI yang paling terasa, sehingga DPR RI kehadirannya memiliki arti sebagai wakil dari rakyat Indonesia yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Sehingga dengan demikian dengan hadirnya Badan Keahlian DPR RI, apalagi Pusat Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, maka fungsi negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mendukung terwujudnya keadilan untuk kedamaian yang juga merupakan fungsi utama DPR RI menjadi dapat sangat-sangat terbantu.

D. Penutup

Berdasarkan uraian dalam pembahasan sebelumnya ada beberapa hal yang dapat disimpulkan mengenai tugas dan fungsi Badan Keahlian DPR RI dalam teknis pembentukan naskah akademik maupun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu sebagai berikut:

1. Terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Fungsi naskah akademik dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik adalah sangat penting. Proses penyusunan undang-undang melalui naskah akademik terlebih dahulu adalah sebagai landasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah atau hasil penelitian yang mendasari usul rancangan undang-undang. Selain itu, naskah akademik juga berfungsi sebagai petunjuk (*guidance*) yang memberi arah kepada para pejabat yang berwenang dan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan rancangan undang-undang. Keberadaan naskah akademik diperlukan untuk menjelaskan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan mengenai materi muatan rancangan peraturan, termasuk kerangka pikir serta tujuan adanya peraturan tersebut. Naskah akademik jugamembantu orang yang berkepentingan untuk dapat memahami suatu ketentuan dalam pasal yang pada awalnya dinilai tidak jelas maknanya.
2. Badan Keahlian DPR RI dibentuk dalam rangka mengoptimalkan sistem pendukung yang pada akhirnya dapat membantu kinerja DPR sebagai upaya pelaksanaan fungsi legislasi DPR dalam sistem hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang mendukung terwujudnya keadilan berdasarkan hukum sebagaimana amanat Pasal 20 ayat (1) baru UUD Tahun 1945. Adapun dasar hukum pembentukan Badan Keahlian DPR RI yaitu UU No. 17 Tahun 2014 khususnya Pasal 413 ayat (2), dan Peraturan Presiden No. 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Adapun pada akhirnya, sejak akhir tahun 2015, supporting system di Dewan Perwakilan Rakyat terbagi 2 (dua) yakni Sekretariat Jenderal DPR dan Badan Keahlian DPR. Diharapkan Badan Keahlian DPR RI ini dapat berfungsi seperti *Office of Legislative Counsel* di Amerika Serikat yang membantu fungsi legislasi DPR RI sehingga tercapai keadilan berdasarkan hukum (*justice for law*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Asshidiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Asshidiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD RI Tahun 1945 (Makalah disampaikan Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003
- Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.
- Huijiber, Theo, *Pengantar Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1992.
- Habermas, Jürgen *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1998.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2010.
- Lembaga Kajian Keilmuan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Prolegnas di Persimpangan Pembangunan*, Juris LK2 FHUI, 2009.
- NDI Indonesia. *Menuju DPR Yang Lebih Efektif: Pilihan-Pilihan Untuk Perubahan Positif Menurut Anggota Dewan*. The National Democratic Institute for International Affairs, 2005.
- Strong, C.F. *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, London: Sidwick and Jackson Ltd., 1975.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2008.

Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998.

S. Attamimi, A. Hamid, Teori Perundangundangan: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman, Pidato disampaikan pada Upacara Pengakuan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 25 April 1992.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan

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

6

Perlindungan Paten dan Kemandirian Bangsa di Era Revolusi Industri 4.0 dalam Perspektif Politik Hukum

OK. Saidin

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan

Perbandingan antara ketegantungan dengan kemandirian, selalu berbanding terbalik. Semakin tinggi ketegantungan suatu Negara terhadap Asing, maka semakin kecil kemandirian Bangsa sebaliknya semakin rendah ketegantungan Negara terhadap asing, maka semakin besar kemandiriannya (M.Solly Lubis, 2010).

A. Pengantar

Ketika bangsa ini menyatakan kemerdekaannya, lepas dari belenggu Kolonialisme, pendiri bangsa ini sepakat untuk memilih menjadi negara merdeka dan mandiri. Bung Karno menyebutnya “Negara merdeka berdiri di atas kaki sendiri”. Untuk menjadi bangsa yang mandiri pendiri bangsa ini memilih Pancasila sebagai Ideologi Negara. Landasan berpijak semua kebijakan dan keputusan yang akan diambil oleh penyelenggara Negara. Tidak itu saja Pancasila juga dijadikan sebagai sumber inspirasi (pandangan hidup), landasan moral bangsa, adab, etika dan sumber dari semua tertib hukum. Namun dalam perjalanannya berkali-kali pula Pancasila mendapat ancaman dari dalam negeri dan nilai-nilai itu semakin hari semakin bergeser akibat tergerus oleh pengaruh kehidupan (politik, ekonomi dan peradaban) global.

Dalam bidang perlindungan HKI khususnya Paten, undang-undang paten Indonesia pun tak kuasa untuk kembali atau meletakkan dasar berpijaknya pada Pancasila dan cita-cita kemerdekaan. Akibatnya kemandirian bangsa dalam bidang pengelolaan sumber daya alam tak

lagi dapat dipertahankan. Fakta bahwa lebih dari 80 % bahan mentah dunia berasal dari negara miskin dan negara berkembang termasuk Indonesia) dipakai oleh kurang dari sepertiga umat manusia. Bahan-bahan itu dieksploitasi dan eksplorasi oleh negara-negara industri maju melalui instrument hukum paten. Pihak asing meminta untuk patennya dilindungi di Indonesia, tapi tidak dilaksanakan di Indonesia. Indonesia harus puas dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di negerinya yang kian hari kian melangkah ke arah kapitalis liberal.

Kondisi ini terjadi bukan tidak disadari, akan tetapi masalah ini memerlukan tindakan dan penyesuaian oleh negara-negara industri maju dengan Indonesia yang memiliki kemampuan terbatas. Sebagai contoh dalam industri Farmasi Indonesia ingin menuntut agar sebahagian besar bahan-bahan mentah yang dihasilkan olehnya harus dipakai secara langsung untuk mengatasi ketertinggalannya. Teknologi dan Industri serta invensi asing yang dilindungi (menurut sistem hukum) di Indonesia harus dilaksanakan di Indonesia.

Tulisan ini ingin mengajak kita semua seraya berbagi pemikiran dan pengetahuan tentang situasi hukum HKI yang sedang dihadapi Indonesia, khususnya dalam perlindungan Paten dalam konteks kemandirian bangsa melalui perspektif Politik Hukum.

B. Sebuah Dilema

Saat ini Indonesia sedang mengalami sebuah dilemma antara mewajibkan negara pemegang paten untuk melaksanakan patennya di Indonesia atau membiarkan negara pemegang paten tetap menjalankan patennya di negerinya dan mengekspor hasil industri mereka ke Indonesia dengan tetap melindunginya. Sebenarnya keduanya sama buruknya. Jika pemegang paten diwajibkan menjalankan patennya yang terdaftar di Indonesia hal itu tidak menutup kemungkinan kebijakan industri mereka akan menciptakan hubungan neo-colonialism. Indonesia yang serba terbelakang dengan pemahaman mesin-mesin industri akan menjadi buruh untuk tidak dikatakan sebagai budak di era revolusi industri 4.0 yang serba digital. Di sisi lain, jika mesin-mesin industri yang dilindungi patennya itu tetap dilaksanakan di negeri pemilik paten, bukan tidak mungkin rakyat Indonesia akan eksodus merantau ke pusat-pusat industri negara kaya tersebut dan di sana rakyat Indonesia akan menjadi penduduk kelas kambing.

Oleh karena itu persoalan kita hari ini bukan berada pada keinginan pemerintah untuk merubah Undang-undang Paten yang

ditengarai bertentangan dengan *TRIPs Agreement* yang membuat pemegang paten enggan mendaftarkan patennya di Indonesia, tetapi lebih pada bagaimana Indonesia dapat menguatkan jati diri bangsanya di tengah-tengah pergaulan Internasional. Indonesia harus mampu memanfaatkan situasi ini melalui komunikasi internasional yang lebih intensif yang ditempatkan sebagai politik kebudayaannya, yang dijadikan sebagai acuan dalam pilihan politik hukum-nya.

Saat ini pemerintah sedang mempersiapkan Rancangan Perubahan UU Paten No.13 Tahun 2016. Dorongan untuk perubahan ini sebenarnya sudah lama diendapkan, namun desakan dari negara industri maju yang notabene pemilik dan pemegang paten dalam berbagai pertemuan Internasional dan kerap kali diplomat Indonesia di Kemenlu selalu kehabisan jawaban setiap kali ada cecaran pertanyaan tentang UU No.13 Tahun 2016 tentang Paten, khususnya mengenai norma yang dimuat dalam pasal 20. Amerika Serikat dan negara industri maju lainnya merasa “terganggu” dengan klausul yang dimuat dalam pasal 20 itu. Norma yang termuat dalam Pasal 20 itu mengharuskan pemegang paten wajib membuat produk atau mengerjakan proses di Indonesia. Oleh pihak asing norma ini dianggap diskriminatif yang dapat menghambat perdagangan. Oleh karena itu mereka memandang bahwa pasal 20 UU No.13 Tahun 2016 bertentangan dengan *article 27 (1) TRIPs Agreement* yang sudah diratifikasi Indonesia melalui UU No.7 Tahun 1994.

Kertika mereka meminta kita untuk merubah peraturan kita, tentu saja kita merasa seperti kehilangan kemandirian. Nama baik dan kedaulatan kita sebagai bangsa yang merdeka sepertinya terusik. Inilah persoalan bangsa kita dari waktu ke waktu yakni tak mampu “mengangkat kepala” di hadapan negara-negara maju. Ujung-ujungnya Undang-undang yang baru saja disahkan kerap kali tak bisa bertahan lama. Ada kelemahan yang mendasar dalam pilihan politik hukum kita, baik pada tataran basic *policy* maupun pada tataran *enactment policy*. Mengapa undang-undang paten harus dirubah, apakah ada faktor asing yang begitu dominan untuk “menekan” Indonesia agar merubah instrumen hukum terkait perdagangan dan investasi yang merugikan kepentingan asing? Atau adakah kekeliruan sejak awal pada saat undang-undang itu didesain atau karena justeru karena undang-undang itu dipandang tak lagi mampu untuk menjawab tantangan zaman yang terus berubah?

Sebagai bangsa yang berdaulat dan berada bersama-sama dengan bangsa lain dalam pergaulan internasional, Indonesia berada pada posisi yang dilemmatis. Di satu sisi Indonesia harus melindungi

kepentingan nasionalnya (*commit nationally*), namun sebagai bangsa yang berada bersama-sama dalam pergaulan Internasional Indonesia juga harus memperhatikan aspek-aspek yang terkait dengan kepentingan global (*think globally*) dengan menyeimbangkannya dengan tuntutan kepentingan lokal (*act locally*). Bumi yang merupakan planet kecil yang dihuni manusia perlu diselamatkan dan di sini dituntut komunikasi Internasional yang lebih berpihak pada kepentingan bersama. Posisi Indonesia yang lemah dan memiliki ketergantungan yang tinggi dengan Negara-negara Industri maju yang juga merupakan donatur IMF, kerap kali membuat Indonesai menjadi tidak berdaya dalam memainkan loby-loby Internasional. Pelindungan Paten adalah salah satu instrumen untuk melindungi bumi dari eksploitasi dan eksplorasi berlebihan dari negara industri maju yang kian hari kian rakus seolah-olah bumi ini hanya untuk dinikmati hari ini. Di sinilah dituntut kearifan para juru runding negara kita dalam berbagai perundingan internasional untuk merumuskan kaedah-kaedah hukum konkrit yang lebih aplikatif memiliki muatan yang berkepastian hukum, bermanfaat dan berkeadilan untuk keberlangsungan hidup ummat manusia di muka bumi. Meskipun kita tidak menuntut untuk diperlakukan secara equal karena ketertinggalan kita, tapi kita harus mampu mengatakan bahwa ketertinggalan kita bukanlah sesuatu yang kita kehendaki, namun kehancuran satu negara akan membawa dampak kerugian bagi negara lain.

C. Pilihan Politik Hukum.

Ada beberapa alasan yang mendorong untuk dilakukannya perubahan Undang-undang Paten NO.13 Tahun 2016 yang antara lain dikarenakan;

1. Terdapat beberapa pasal dalam Undang-undang Paten No.13 Tahun 2016 yang menimbulkan polemik, baik dalam skala nasional maupun dalam skala Internasional.
2. Terdapatnya hal-hal yang baru yang secara substantif yang belum diatur dalam Undang-undang Paten No.13 Tahun 2016.
3. Ada desakan utusan negara-negara industri maju (negara yang banyak memiliki Paten) dalam berbagai pertemuan Internasional dan wakil Indonesia di Kemenlu selalu kehabisan jawaban setiap kali ada cecaran pertanyaan tentang UU No.13 Tahun 2016 tentang Paten.

Usulan untuk perubahan beberapa pasal UU No.13 Tahun 2016, itu meliputi beberapa ketentuan yang termuat dalam:

1. Pasal 3 angka 2 mengenai paten sederhana yang diberikan untuk setiap invensi baru, pengembangan suatu produk atau proses yang telah ada dan dapat diterapkan dalam industry untuk diusulkan kembali ke undang-undang paten yang lama yaitu hanya untuk alat tangible (berwujud) yang memiliki kegunaan praktis agar sinkron dengan artikel 27 (1) *TRIP's Agreement*.
2. Pasal 4 huruf c.3 dan d tentang metode bisnis dan program komputer apakah dapat menjadi subjek yang dapat dipatenkan karena pengaturannya sudah ada di dalam Undang-undang Hak Cipta.
3. Pasal 4 huruf f untuk dihilangkan karena ketentuan ini dapat menimbulkan monopoli dan obat yang diberi paten tidak dapat menjadi obat generik.
4. Pasal 4.f.1 dan 2 menyangkut penggunaan kedua/penggunaan selanjutnya dan bentuk baru dari senyawa yang sudah ada yang tidak dapat dipatenkan.
5. Pasal 6 terkait *grace period* sebaiknya tidak dibatasi selama 6 bulan tetapi 12 bulan guna memberi kesempatan lebih lama pada peneliti.
6. Pasal 12 terkait invensi dalam lingkup pekerjaan harus melindungi hak-hak karyawan dan tidak semata-mata berpihak kepada pemilik modal.
7. Pasal 20 tentang kewajiban membuat produk/menggunakan proses paten di Indonesia
8. Juga terkait dengan Pasal 39 tentang perubahan terhadap perubahan data permohonan.
9. Pasal 82 tentang lisensi wajib
10. Pasal 82 ayat (1) huruf c perlu diperjelas lagi karena banyak permohonan paten khususnya paten sederhana yang mengambil ide dari paten sebelumnya dengan iktikad buruk.
11. Demikian juga Pasal 93 terkait ekspor dan import produk farmasi dan itu hanya untuk pelaksanaan paten oleh pemerintah bukan lisensi wajib sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 82.
12. Pasal 109 tentang pelaksanaan paten oleh pemerintah.
13. Pasal 127 ayat (2) perlu dihapus karena pemilik paten ingin membayar sendiri tanpa melalui kuasa juga terkait dengan Pasal 128 pemegang paten dapat mengajukan surat permohonan terkait pembayaran biaya tahunan dengan menggunakan mekanisme tenggang waktu.

Beberapa pasal yang perlu direvisi tersebut, karena tidak sinkron dengan *TRIP's Agreement* yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU No.7 Tahun 1994.

Norma yang termuat dalam Pasal 20UU No.13 Tahun 2016 menjadi sorotan utama karena, mengharuskan pemegang paten untuk membuat produk atau mengerjakan prosesnya di Indonesia. Oleh pihak Asing norma ini dianggap diskriminatif yang dapat menghambat perdagangan oleh karena pasal 20 Undang-undang No.13 Tahun 2016 dipandang bertentangan dengan article 27 (1) *TRIPs Agreement*. Para pemilik paten asing menghendaki perlindungan patennya di Indonesia tanpa harus membuat produk atau mengerjakan proses di Indonesia. Sementara itu di sisi lain negara-negara yang menjadi tujuan pemasaran produk patennya tidak menghendaki jika mereka hanya diposisikan sebagai “penjaga” pemilik paten yang berasal dari negara-negara lain yang hanya menjadi sasaran pemasaran produksinya.

Di sinilah peran Negara dituntut untuk “hadir”. Negara harus kembali kepada “khittah” Tahun 1945 yang memuat cita-cita kemerdekaan dan menjadikan Pancasila sebagai landasan ideologis/filosofis bangsa dan dasar pembuatan semua norma hukum yang berlaku di Indonesia. Meminjam teori Hans Kelsen, Pancasila harus dijadikan sumber hukum tertinggi atau diletakkan sebagai *Grundnorm*. Tempat menggantungkan semua norma hukum konkrit kata C.W.Patton.¹

Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 cita-cita kemerdekaan oleh para pendiri bangsa dirumuskan sebagai tujuan negara dan tujuan itu akan dicapai dengan landasan Ideologi Pancasila sebagai dasar negara. Pernyataan demikian itu adalah merupakan alasan mengapa bangsa ini harus didirikan. Tentu saja alasan yang sama juga yang mendasari mengapa rakyat perlu mempertahankan kemerdekaan ini, perlu menjaga eksistensi bangsa ini, perlu mengawal kemandirian bangsa ini. Ini adalah teks kenegaraan yang tidak hanya dipandang sakral, tapi perlu terus menerus didengungkan dan diwujudkan agar bangsa ini tidak tercerabut dari akar ideologinya, akar peradaban bangsanya, yang pada gilirannya tidak menjadi budak oleh pihak asing di dalam negerinya sendiri atau tidak menjadi penonton di negerinya sendiri. Di tengah-tengah kemajuan peradaban umat manusia pada era digital, era revolusi industri 4.0 yang telah mendisrupsi berbagai hal yang sudah dianggap kuno dan digantikan dengan sesuatu yang baru, topik ini semakin menarik untuk dikaji. Yang terdisrupsi tidak hanya hal-hal yang dianggap kuno dan sakral, tetapi juga telah masuk ke hal yang sangat prinsipil dalam kehidupan bernegara yakni; ideologi.

¹ C.W. Patton, *A Textbook of Jurisprudence*, Oxford University Press, London, 1969, p. 204. Lebih lanjut lihat juga A.R. Lacey dalam *A Dictionary of Philosophy*, Routledge and Kegan Paul, London, 1979, p. 110.

D. Politik Yang Berlandaskan Ideologi Pancasila

Tujuh puluh delapan hari menjelang kemerdekaan Indonesia, tepatnya tanggal 1 Juni 1945, Bung Karno dalam pidatonya meletakkan dasar negara yang ia beri nama "Pancasila". Ide dan gagasan tentang Pancasila itu bukan serta merta lahir begitu saja tapi mengalami proses yang panjang.

Yang oleh Judi Latif,² disebutnya sebagai warisan jenius alam dan masyarakat Indonesia (*nation and Indonesian society*). Pancasila adalah abstraksi dari *the original paradigmatic Values of Indonesian Culture and society* yang digali dari bumi Indonesia sendiri, sebagaimana diungkapkan Bung Karno dalam berbagai pidatonya.

Sebagai penggali, penggagas Pancasila, Bung Karno sadar betul akan arti pentingnya meletakkan dasar negara di atas kepribadian bangsa sendiri. Dasar yang digali dari bumi Indonesia sendiri setelah mencermati perjalanan bangsanya. Memang pada awalnya ada banyak tawaran ideologi yang diajukan dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*. Ada yang mengusulkan negara ini dibangun di atas landasan ideologi Sosialis. Ada juga suara-suara yang menghendaki ideologi marxis. Ada juga yang mengusulkan di atas ideologi Islam negara ini didirikan. Bung Karno dalam pidatonya dengan mengambil contoh di beberapa negara, seperti Arab Saudi didirikan oleh Ibnu Saud di atas ideologi Islam, Lenin mendirikan negara soviet di atas *weltanschauung Marxistische*, Hitler mendirikan Jerman di atas *weltanschauung National Sozialistische*, Negara *Dai Nippon* didirikan di

² Yudi Yui Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia, Jakarta, 2011, hal. 2. Dalam uraiannya, Latif mengutip pidato Bung Karno : Satu malam di malam tanggal 1 Juni 1945, Bung Karno berdo'a, karena keesokan harinya ia akan menyampaikan pidato di hadapan sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*, untuk menjawab sebuah pertanyaan tentang Dasar Negara Indonesia Merdeka. Dalam sebuah pidatonya, demikian dikutip oleh Judi Latif, Bung Karno mengatakan: Di tengah malam yang esok harinya adalah giliran saya akan mengucapkan pidato saya keluar dari rumah di Jalan Pegangsaan Timur No.56. Saya keluar di malam yang sunyi itu dan saya menengadahkan wajah saya ke langit. Saya melihat bintang gemerlapan, ratusan, ribuan, bahkan puluhan ribu dan di sinilah saya merasa betapa kecilnya manusia. Di situlah aku merasa dha'ifnya aku ini. Di situlah aku merasa pertanggung jawaban yang amat berat dan besar yang diletakkan di atas pundak saya.....Ya Tuhan, ya Allah, ya Rabbi besok pagi aku harus memberi jawaban atas pertanyaan yang maha penting ini.....berilah aku petunjuk. Setelah aku mengucapkan do'a aku mendapat petunjuk, mendapat ilham. Ilham yang berkata "galilah apa yang hendak kau jawab itu dari bumi Indonesia sendiri." Maka malam itu aku menggali di dalam ingatanku, menggali di dalam ciptaku menggali di dalam hayalku, apa yang terpendam di dalam bumi Indonesia ini, agar supaya sebagai hasil dari pengalaman itu dapat dipakai sebagai dasar daripada Negara Indonesia Merdeka yang akan datang

atas *weltanschauung* Tenoo Koodoo Seishin. Sun Yat Sen mendirikan negara Tiongkok di atas San Min Chu I (Mintsu, Minchuan, Min Seng dan nasionalism). Itulah “isi” negara-negara merdeka yang didirikan oleh *the founding fathers*nya masing-masing. Itulah yang oleh Bung Karno disebutnya sebagai sebuah perbedaan “isi” di masing-masing negara berdasarkan derajat dan pengalaman sejarah negaranya.

Pancasila dalam banyak literatur³ dikatakan sebagai hasil perasan dari sari pati kehidupan sosio-kultural bangsa Indonesia. Sari pati peradaban, saripati budaya, sari pati yang dirumuskan oleh pemikir dan *the founding fathers* bangsa ini yang secara methodologis merupakan hasil abstraksi dari nilai-nilai original paradigmatik sosial dan kultural rakyat Indonesia.

Rumusan Pancasila yang telah disepakati oleh para *the founding fathers* bangsa Indonesia, secara objektif dikagumi oleh seorang ahli tentang Indonesia, dari Cornell University USA, George Mc Turnan Kahin. Dalam bukunya *Nationalism and Revolution*, Kahin menyebut bahwa rumusan ideologi Pancasila diungkapkannya “*Pancasila is the best exposition of history I have ever seen*”.⁴

Presiden RI ke-3 Habibie sering mengatakan, “Pancasila itu adalah ideologi yang sangat canggih”. Pernyataannya diungkapkan berdasarkan pengalamannya dalam pengelolaan dan memimpin bangsa ini. Pancasila mampu mengatasi berbagai perbedaan suku, agama dan faktor-faktor pluralistik yang mengitari kehidupan bangsa Indonesia. Pancasila telah menghindari bangsa ini dari ancaman perpecahan atau disintegrasi bangsa. B.J. Habibie telah merubah kesadaran teknologis menjadi kesadaran Ideologis.

Nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila juga diapresiasi oleh filsuf Inggris, Bertrand Russell yang dikatakannya bahwa Pancasila merupakan suatu sintesis kreatif antara *Declaration of American Independence* (yang merepresentasikan ideologi demokrasi kapitalis), dengan Manifesto Komunis (yang merepresentasikan ideologi komunis). Pandangan terhadap filsafat Pancasila juga dikemukakan oleh Routges yang menyatakan bahwa “Dari semua negara-negara di Asia Tenggara, Indonesialah yang dalam konstitusinya, pertama-tama dan paling tegas melakukan latar belakang psikologis yang sesungguhnya dari semua revolusi melawan penjajah. Dalam filsafat negaranya, Pancasila dilukiskan disertai alasan-alasan secara lebih mendalam daripada

³ Lihat lebih lanjut H. Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya*, Paradigma, Yogyakarta, 2013.

⁴ George Mc Turnan Kahin, *Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik: Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, alih bahasa Nin Bahdi Soemanto, Pustaka Sinar Harapan-Sebelas Maret, University Press, Jakarta, 1995.

peristiwa revolusi itu sendiri. Berdasarkan perspektif lain Koentowijoyo menekankan pentingnya radikalisasi Pancasila dalam negara Indonesia yaitu bagaimana meletakkan Pancasila secara radikal dan efektif sebagai pedoman bagi kehidupan dalam berbangsa dan bernegara.⁵

Kesadaran teknologis harus diubah menjadi kesadaran ideologis dan masyarakat teknologis digantikan dengan masyarakat sila Pancasila gabungan unsur kultural, struktural dan transendental yang terangkum dalam nilai-nilai azasi (*principle values*).

Principle values itu dijadikan dasar bagi penyusunan tertib hukum, sebagai landasan filosofis. Sebagai falsafah negara, sumber dari segala sumber hukum. Sebagai ideologi negara, cita-cita idealnya adalah Pancasila akan dapat mewarnai tata hukum yang berlaku di Indonesia. Akan terlihat warna Pancasila dalam norma hukum konkrit yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

E. Pancasila dan Revolusi Industri 4.0

Peradaban manusia terus bertumbuh dan berkembang serta berjalan secara simetris dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan dalam dunia industripun berjalan sesuai dengan dalil perubahan itu. Perubahan itu bisa berjalan secara cepat dan tiba-tiba yang disebut dengan revolusi dan bisa berjalan lambat mengikuti arus perubahan pada elemen-elemen kemasyarakatan yang lain yang disebut dengan evolusi. Dalam dunia industri kerap kali berjalan secara revolusi. Cepat dan tiba-tiba yang disebut dengan Revolusi Industri. Dalam berbagai literatur, saat ini dunia telah memasuki Revolusi Industri 4.0.

Konsep revolusi industri 4.0 pertama kali diperkenalkan oleh Profesor Klaus Schwab. Ekonom terkenal asal Jerman itu menulis dalam bukunya, *The Fourth Industrial Revolution*. Menurut Schwab konsep ini telah mengubah cara dan gaya hidup dan sistem kerja manusia.

⁵ Koentowijaya, *Selamat Tinggal Mitos, Selamat Datang Realitas*, Mizan, Bandung, 2003, hal. 145. Kehadiran Pancasila dalam sistem hukum tata negara Indonesia dirumuskan dalam satu kesatuan yaitu penggabungan pembukaan UUD 1945 dan batang tubuh UUD 1945 yang terdiri dari 16 bab dan 37 pasal, 4 pasal aturan peralihan dan 2 ayat aturan tambahan. Pancasila tertuang pada bahagian pembukaan yang dituangkan dalam alinea ke-4. Pengesahannya dilakukan pada tanggal 18 Agustus 1945, satu hari setelah Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Sidang yang dibuka pada pukul 11.30 (atau pukul 10 Wib) di gedung Cuo Sangi-In, Jalan Pejambon No. 2 Jakarta, dengan acara pengesahan UUD 1945 dipimpin oleh Ketua Ir. Soekarno dan wakil Ketua Drs. Hatta dan dihadiri 25 orang anggota.

Pada sebuah pertemuan yang dihadiri kalangan civitas Akademika di Institut Teknologi Bandung, Richard Mengko⁶ - yang mengambil sumber dari A.T. Kearney - mengungkapkan tahapan revolusi Industri sebagai berikut :

1. Akhir abad ke-18

Revolusi industri yang pertama terjadi pada akhir abad ke-18. Ditandai dengan ditemukannya alat tenun mekanis pertama pada 1784. Kala itu, industri diperkenalkan dengan fasilitas produksi mekanis menggunakan tenaga air dan uap. Peralatan kerja yang awalnya bergantung pada tenaga manusia dan hewan akhirnya digantikan dengan mesin tersebut. Banyak orang menganggur tapi produksi diyakini berlipat ganda.

2. Awal abad ke-20

Revolusi industri 2.0 terjadi di awal abad ke-20. Kala itu ada pengenalan produksi massal berdasarkan pembagian kerja. Lini produksi pertama melibatkan rumah potong hewan di Cincinnati pada 1870.

3. Awal tahun 1970

Pada awal tahun 1970 ditengarai sebagai perdana kemunculan revolusi industri 3.0. Dimulai dengan penggunaan elektronik dan teknologi informasi guna otomatisasi produksi. Debut revolusi industri generasi ketiga ditandai dengan kemunculan pengontrol logika terprogram pertama (PLC), yakni modem 084-969. Sistem otomatisasi berbasis komputer ini membuat mesin industri tidak lagi dikendalikan manusia. Dampaknya memang biaya produksi menjadi lebih murah.

4. Pertengahan Tahun 2015.

Zaman revolusi industri 4.0 yang ditandai dengan sistem cyber-physical. Saat ini industri mulai menyentuh dunia virtual, berbentuk konektivitas manusia, mesin dan data, semua sudah ada di mana-mana. Istilah ini dikenal dengan nama internet of things.

Presiden Joko Widodo cukup terinspirasi dari perjalanan Revolusi Industri ini, sehingga peluang ini dan dianggap bisa menyumbang penciptaan lapangan kerja lebih banyak serta investasi baru yang berbasis teknologi. Sehingga beliau memprakarsai pembentukan *road-map* yang diberi nama Making Indonesia 4.0.

Dalam kaitannya dengan hal ini Satriyo Wibowo - dari Kelompok Berakar Komunikasi-menambahkan, proses adaptasi terhadap perubahan yang begitu cepat perlu diantisipasi juga dengan cepat oleh

⁶ <http://www.viva.co.id/digital/digilife/1040470-4-tahap-revolusi-industri-sampai-ke-era-4-0>

semua pihak yang terlibat. Salah satu cara mengantisipasi kecepatan perubahan ini adalah dengan bekerja bersama-sama oleh pihak-pihak yang terkait di dalamnya.

"Kolaborasi antar institusi yang beragam perlu diperluas dan diperdalam untuk meningkatkan efisiensi pertumbuhan yang harmonis dalam menghadapi percepatan perubahan ini," demikian Wibowo.

Revolusi Industri 4.0 jika tidak dicermati secara tepat akan menjadi titik awal "Penjajahan Teknologi".

F. Pancasila, Cita-Cita Kemerdekaan dan UU Paten

Kerap kali dalam tiap perbincangan di Negeri ini – terkait berbagai persoalan bangsa dan Negara - bangsa ini seolah-olah telah kehilangan identitasnya, telah kehilangan jati dirinya, telah kehilangan kemandiriannya, dan berbagai stigma yang merugikan bangsa ini seolah-olah negara ini telah kehilangan kedaulatannya.

Dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan (pada tataran *basic policy*), harus memasukkan paling sedikit tiga landasan perundang-undangan yaitu: landasan filosofis, landasan juridis dan landasan politis (operasional).⁷ Landasan filosofis menjadi bahagian yang sangat fundamental karena ia memuat hal-hal yang berkaitan dengan ideologis dan cita-cita negara. Ideologi yang disepakati oleh pendiri bangsa ini adalah Pancasila. Cita-cita yang hendak diwujudkan termaktub dalam alinea ke empat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia yaitu:

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

Undang-undang Paten – tentu saja semua peraturan perundang-undangan yang lain yang diberlakukan di Indonesia – hendaknya harus sejalan dengan Ideologi Pancasila dan cita-cita negara. Paten yang dilindungi hendaknya Paten yang berdampak kuat pada pencapaian cita-cita atau tujuan Negara Republik Indonesia. Paten yang dilindungi harus Paten yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, jangan justeru Paten yang dapat menciptakan disintegrasi bangsa. Paten yang dilindungi haruslah paten dapat memajukan kesejahteraan umum dalam arti meningkatkan

⁷ Lebih lanjut lihat M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik & Hukum*, Edisi 2, PT. Sofmedia, Jakarta, 2011, hal. 65.

kesejahteraan masyarakat Indonesia. Paten yang membuka peluang untuk kesempatan kerja yang luas bagi warga dan masyarakat Indonesia. Paten yang menciptakan sumber-sumber kehidupan, sumber-sumber ekonomi baru bagi rakyat. Jangan justeru Paten yang dilindungi itu membuat masyarakat Indonesia semakin sengsara, semakin terpuruk atau semakin miskin, semakin banyak penyakit yang terjangkit yang menurunkan kualitas kesehatan warga.

Paten yang dilindungi haruslah juga Paten yang mendorong terwujudnya kecerdasan kehidupan bangsa. Rakyat dan pengguna paten atau pengguna produk (konsumen) dari Paten terdaftar menjadi lebih cerdas dalam kehidupan kesehariannya maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Justeru jangan sampai Paten dan produknya membuat masyarakat Indonesia menjadi menurun kualitas kecerdasannya dan bahkan menurut kualitas kehidupannya. Rakyat semakin bodoh, semakin tidak mau lagi menggunakan peluang berpikir yang menghasilkan inovasi dan invensi yang cerdas. Paten yang dilindungi haruslah Paten yang berdampak kuat pada pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tentu saja semua itu untuk kepentingan bangsa dan kepentingan kemanusiaan.

Akhirnya Paten yang dilindungi haruslah Paten yang mendorong untuk terlaksananya ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Paten yang dapat merusak peradaban, merusak perdamaian dunia dan bahkan menciptakan dunia menjadi tempat yang tidak aman dan nyaman untuk ditinggali harus ditolak pendaftarannya. Seperti Paten yang didasarkan pada invensi atau inovasi yang menggunakan teknologi nuklir untuk menghasilkan produk berupa senjata pemusnah massal atau senjata kimia dan biologi yang dapat menghancurkan peradaban umat manusia, atau yang menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan atau menurunnya kemampuan daya dukung lingkungan.

Begitupun semua tujuan Pemberian Paten oleh negara yang diselaraskan dengan tujuan negara haruslah mengacu pada landasan Ideologi Pancasila. Paten yang diberikan oleh negara itu tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Pancasila sebagai *The original paradigmatic values of Indonesian Culture and Society* haruslah menjadi rujukan para pemeriksa paten dalam penilaian akhir, apakah Paten itu layak diberikan atau tidak.

G. Paten dan Kemandirian Bangsa di Era Revolusi Industri 4.0

Persoalan yang kita hadapi hari ini sangat kompleks yang mengitari situasi kehidupan masyarakat dan Negara Indonesia. Mulai dari

tantangan Indonesia untuk mewujudkan kemandiriannya dalam bidang Ketahanan Pangan dan Ketahanan Energi sampai dengan mempertahankan stabilitas politik dan keamanan dalam negeri. Semua ini berjaln berkelindan menjadi persoalan bangsa dan negara yang berlapis-lapis. Persoalan hutang luar negeri, korupsi yang tak pernah henti, investasi yang kerap kali terhambat karena aturan dan birokrasi yang rumit dan berbelit-belit. Semua itu berakhir dengan lemahnya serapan tenaga kerja, tingginya tingkat pengangguran, lambannya gerak laju angka pertumbuhan ekonomi yang semua itu berdampak semakin melemahnya posisi tawar Indonesia di mata internasional. Belum lagi persoalan pasca gonjang-ganjing politik yang terus muncul lima tahun sekali yang menguras banyak energi. Hasilnyapun tak maksimal untuk kepentingan rakyat. Sebab selama ini hasilnya hanya dinikmati oleh beberapa orang yang tergabung dalam kontestan Pantai Politik pemenang pemilu. Dampaknya sudah barang tentu jarang sekali kebijakan yang ditempuh kembali kepada teks dasar kehidupan bernegara yaitu Pancasila dan UUD Tahun 1945. Kebijakan yang ditempuh kerap kali pragmatis guna pencapaian tujuan jangka pendek. Hukum yang diproduksi melupakan bahwa di sana bergantung kehidupan 270 juta rakyat Indonesia. Tempat sandaran jutaan nasib anak bangsa ini ke depan. Undang-undang yang diproduksi kerap kali memperpendek ingatan kita akan sejarah bangsa ini.

Dalam banyak kasus kita seperti kehilangan kemandirian, nama baik dan kedaulatan kita sebagai bangsa yang merdeka sepertinya terusik. Inilah persoalan bangsa kita dari waktu ke waktu. Kita seakan-akan tak mampu “mengangkat kepala” di hadapan negara-negara maju. Ujung-ujungnya Undang-undang yang baru saja disahkan kerap kali tak bisa bertahan lama.

Ada kelemahan yang mendasar baik pada tataran basic policy maupun pada tataran *enactment policy*. Mengapa undang-undang paten harus dirubah, apakah ada faktor asing yang begitu dominan untuk “menekan” Indonesia agar merubah instrumen hukum terkait perdagangan dan investasi yang merugikan kepentingan asing? Atau adakah kekeliruan sejak awal pada saat undang-undang itu didesain atau karena justeru karena undang-undang itu dipandang tak lagi mampu untuk menjawab tantangan zaman yang terus berubah. Sebagai bangsa yang berdaulat Indonesia harus melindungi kepentingan nasionalnya (*commit nationally*), namun sebagai bangsa yang berada bersama-sama dalam pergaulan Internasional Indonesia juga harus memperhatikan aspek-aspek yang terkait dengan kepentingan global (*think globally*) dengan menyeimbangkannya dengan

tuntutan kepentingan lokal (*act locally*). Di sinilah dituntut kearifan negara untuk merumuskan kaedah-kaedah hukum konkrit yang lebih aplikatif memiliki muatan yang berkepastian hukum, bermanfaat dan berkeadilan.

H. Amanah Konstitusi

Indonesia sebagai sebuah negara diamanatkan oleh konstitusi antara lain, untuk melindungi segenap tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Itulah kewajiban konstitusional para penyelenggara Negara.

Sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar dan memiliki sumber daya alam yang melimpah, peranan teknologi sangat penting untuk meningkatkan nilai tambah dan daya saing dalam mengolah sumber daya yang dimiliki Indonesia. Namun, teknologi yang dikembangkan saat ini belum sepenuhnya milik Indonesia dan belum dikembangkan sesuai dengan kebutuhan Indonesia, sehingga teknologi yang diterapkan sekarang belum mencapai sasaran yang diinginkan. Bahkan saat ini teknologi informasi dan teknologi digital sudah merambah sampai ke semua sektor kehidupan mulai dari kota hingga ke desa. Persoalannya saat ini adalah kemajuan teknologi itu belum dimanfaatkan secara maksimal di berbagai bidang kehidupan itu, dan sebarannya juga belum merata ke seluruh lapisan masyarakat, sehingga hasilnya belum dapat memperkuat kemampuan Indonesia dalam menghadapi persaingan global.

Memasuki era paroh awal abad XXI ada keinginan Pemerintah untuk mengembangkan teknologi ke arah peningkatan kualitas penguasaan dan pemanfaatan teknologi dalam rangka mendukung transformasi perekonomian nasional menuju perekonomian yang berbasis pada keunggulan kompetitif. Penelitian menjadi basis dan unggul utamanya, karena perkembangan teknologi terhadap pembangunan nasional hanya dapat berlangsung secara konsisten dan berkelanjutan jika sistem inovasi nasional diperkuat melalui pembentukan lembaga penelitian. Lembaga penelitian itu dapat dikelola oleh pemerintah atau swasta. Pemanfaatan sumber daya alam, pemberdayaan sumber daya manusia dan sistem jaringan teknologi informasi, pembudayaan penelitian, pengembangan dan penerapan teknologi di bidang-bidang yang strategis dalam bentuk publikasi ilmiah, layanan teknologi, maupun wirausahawan teknologi, kesemua itu menjadi andalan bagi terciptanya inovasi dan invensi yang dapat mendorong transformasi perekonomian nasional.

Negara-negara industri maju sudah lama menerapkan kebijakan itu dalam menjawab permasalahan pembangunan bangsanya guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi negaranya. Di berbagai tempat di negara maju, kebijakan ekonomi dan kebijakan teknologi semakin terintegrasi dan diselaraskan untuk meningkatkan daya saing nasional. Dengan demikian, salah satu kebijakan diarahkan kepada meningkatkan pendayagunaan teknologi dalam sektor produksi untuk peningkatan perekonomian nasional dan penghargaan terhadap teknologi dalam negeri. Di sinilah letak pilihan strategis yang seharusnya dilakukan oleh Indonesia sebagai negara yang memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang melimpah. Pihak asing sejak dahulu memahami potensi yang dimiliki Indonesia ini, sehingga keinginan mereka untuk “menguasai” Indonesia tak pernah henti sejak zaman Kolonial hingga hari ini. Hanya saja modusnya setiap zaman mengalami perubahan. Potensi pertanian atau perkebunan, potensi kelautan dan kekayaan mineral seperti emas, batu bara, timah dan mineral-mineral lainnya menjadi incaran negara-negara luar. Belum lagi potensi hasil hutan dan sumber daya energi lainnya. Kekayaan sumber daya hayati, plasma nutfah, flora dan fauna yang berpotensi untuk pengembangan industri farmasi juga menjadi incaran para investor di sektor industri farmasi. Mereka juga mengembangkan berbagai invensinya melalui pemanfaatan kekayaan sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional yang dimiliki Indonesia. Untuk itu Indonesia perlu regulasi yang dapat melindungi kepentingan nasional bangsa Indonesia.

Undang-undang Paten yang berlaku hari ini, UU No.13 Tahun 2016, dalam konsideransnya tidak lagi secara spesifik menyinggung tentang amanah konstitusi dan cita-cita negara. Pertimbangan yang digunakan sangat pragmatis dengan mengacu pada kemajuan perkembangan teknologi dan karenanya perlu peningkatan perlindungan bagi para inventor. Memang disebut perlindungan itu perlu untuk memotivasi inventor untuk meningkatkan hasil karya baik secara kuantitas maupun kualitasnya dan untuk mendorong kesejahteraan bangsa dan negara serta menciptakan iklim usaha yang sehat. Namun tak ada disebutkan untuk melindungi kepentingan ekonomi nasional, untuk melindungi sumber-sumber daya hayati dan non hayati dalam negeri, untuk mendorong tumbuhnya industri dalam negeri melalui kebijakan investasi dan alih teknologi yang melibatkan pelaku usaha dalam negeri, untuk mendorong tumbuhnya lembaga riset dalam negeri baik yang dikelola oleh Lembaga Riset Nasional ataupun Perguruan Tinggi melalui paten Asing yang terdaftar di

Indonesia dan sebagainya yang memperlihatkan komitmen kebangsaan.

Demikian juga ketika dalam teks normatif, tak berani pembuat undang-undang memberi definisi tentang Paten yang dihasilkan oleh invenstor atas talenta yang dihasilkan berkat Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Dari waktu ke waktu definisi Paten adalah Hak Eksklusif yang diberikan negara kepada inventor atas invensinya. Lepas nilai-nilai ketuhanan yang termaktub dalam sila pertama. Ini contoh kecil yang dapat kita diskusikan. Mungkin masih ada lagi beberapa norma yang terkandung dalam beberapa pasal UU Paten yang perlu kita uji dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

I. Asas Nasionalitas dan Jalan Tengah

Harus ada kejelasan tentang apa yang diinginkan negara dengan undang-undang paten yang disempurnakannya. Jadi tidak hanya sekedar mempersoalkan norma yang terdapat dalam pasal 20 UU No.13 Tahun 2016 yang dipandang membebani pemegang paten. Atau dipandang sebagai kewajiban yang bersifat diskriminatif dan tak masuk akal.

Mari kita simak bunyi redaksi Pasal 20 Undang-undang No. 13 Tahun 2016 :

- (1) Pemegang paten wajib membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia.
- (2) Membuat produk atau menggunakan proses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menunjang transfer teknologi, penyerapan investasi dan/atau penyediaan lapangan kerja.

Bila ketentuan ini dirujuk dengan teks Tujuan Negara, ketentuan ini sudah sejalan dengan cita-cita negara. Karena paten diberikan oleh negara dan negara wajib melindungi segenap tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umu, maka secara normatif, teks Pasal 20 itu memanglah harus demikian bunyinya.

Namun bagi mereka yang hanya melihat dari dari kepentingan bisnis dan demi keuntungan semata, maka norma Pasal 20 ini dianggap diskriminatif dan tidak melindungi kepentingan pemilik Paten khususnya pemilik atau pemegang paten asing.

Akhirnya ketentuan Pasal 20 ini menimbulkan banyak diskursus, terutama bagi kalangan pemegang paten asing khususnya di negara-negara maju. Kata "wajib" apakah ini merupakan suatu keharusan, sehingga pemegang paten tidak boleh pasif. Setelah mendaftarkan patennya harus segera dilakukan langkah-langkah untuk membuat produknya di Indonesia.

Tentu saja pihak pemegang paten merasa keberatan, sebab hal ini bertentangan dengan prinsip Hukum Benda yang sejak zaman dahulu dibangun dengan prinsip kapitalis, yakni memberi perlindungan kepada pemegang hak di manapun benda itu berada dan kepadanya diberi kebebasan untuk menggunakan/menjalankan atau tidak menggunakan/menjalankannya. Semisal pemilik mobil tak ada kewajiban bagi pemiliknya untuk menggunakan atau memanfaatkan mobil tersebut. Pemegang hak milik bebas menggunakan haknya sepanjang tidak mengganggu hak orang lain vide Pasal 570 KUH Perdata.

Sahabat saya Henry Soelistyo Budi mempertanyakan di mana “dosa” pasal 20 UU Paten No. 13 Tahun 2016 itu ? Tapi sahabat saya yang lain Gunawan Suryomurcito mengatakan, untuk apa pasal itu dipertahankan kalau tidak emplementatif. Harus ada tindakan penyeimbang kalau Pasal 20 UU Paten No 13 Tahun 2016 itu hendak dipertahankan. Tahun 1958 dengan alasan Indonesia bisa menterjemahkan buku-buku asing tanpa harus membayar royalty, Indonesia menyatakan keluar dari keanggotaan Berne Convention. Kenyataannya apa yang diharapkan tidak terjadi, setelah keluar dari kenggotaan Berne Convention buku terjemahan asing tak kunjung muncul di Indonesia.⁸

Jadi menurut Pak Gun itu hanya kebijakan melawan arus saja. Kita mau buat apa jika Paten Asing tidak dilaksanakan di Indonesia? Jadi harus ada jalan tengah, begitu menurut Pak Gun. Pertanyaan yang sama juga terhadap paten warga Indonesia yang terdaftar di Indonesia tapi tidak dilaksanakan di Indonesia. Hal semacam itu dapat saja terjadi. Misalnya terhadap paten yang teknologinya tidak terdapat di Indonesia, atau tak dapat dilaksanakan di Indonesia oleh karena ketidak-siapan infrastruktur dan faktor pendukung teknis lainnya. Lebih dari itu juga merujuk pada Article 27 (1) *TRIPs Agreement* prinsip nasionalitas ini tidaklah begitu tepat lagi untuk diterapkan dalam hal paten, meskipun sebagian dari kawan-kawan akademisi mengatakan Pasal 20 itu tidak bertentangan dengan prinsip diskriminasi menurut article 27 (1) *TRIPs Agreement*. Sahabat saya yang lain mengatakan bagaimana kalau Paten milik warga negara Indonesia terdaftar di Luar

⁸ Walaupun ketika itu ada alasan politis karena waktu itu pada masa Kabinet Juanda Indonesia ingin lepas dari Kekuasaan Hindian Belanda, Juanda Tahun 1958 itu sedang membuat perundangan dengan Belanda. Agar secara hukum Indonesia tidak dipandang terikat dengan hukum-hukum atau perjanjian yang dibuat oleh Negara Belanda termasuk Ratifikasi Berne Convention yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda, maka Indonesia menyatakan keluar dari Berne Convention.

Negeri, misalnya di Malaysia, bagaimana jika Malaysia kemudian mewajibkan hal yang sama agar si pemegang paten Indonesia itu diwajibkan untuk membuat produk atau menggunakan proses yang harus dilakukannya di Malaysia? Tentu kita akan menghadapi dilemma yang sama; pilihan antara perlindungan asing dengan kemampuan ekonomi untuk mendirikan pabrik yang dapat memproduksi atau yang memungkinkan untuk menjalankan paten tersebut di negeri asing.

Di sinilah letak permasalahannya. Di satu sisi Indonesia ingin melindungi kepentingan nasionalnya namun kita tak memiliki kemampuan untuk merealisasinya, di pihak lain kita ingin memberi peluang kepada pihak pemegang Paten Asing agar menjalankan aktivitas usahanya di Indonesia dengan harapan dapat memicu investasi dan mempercepat proses alih teknologi. Sangat ideal. Tetapi harus dimaklumi bahwa pihak pemegang Paten Asing untuk mendapatkan patennya juga tidak sedikit menghabiskan waktu, tenaga dan biaya. Jika ditambah lagi dengan kewajiban mereka harus memenuhi kewajibannya untuk beroperasi di Indonesia karena mereka mendaftarkan patennya, - misalnya mereka sudah mendirikan Pabrik Farmasi di Thailand tapi juga harus mendirikan pabrik yang sama di Indonesia - ini tentunya akan memberatkan mereka. Oleh mereka ini dianggap menghambat perdagangan, bertentangan dengan article 27 (1) TRIPs Agreement, kata mereka. Oleh karena itu sahabat saya Pak Gun mengusulkan jalan tengah.

J. Sebuah Alternatif

Mereka yang menganut prinsip nasionalitas menghendaki setiap pemegang paten yang terdaftar di Indonesia wajib membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia. Ini wajar saja harus dipatuhi oleh setiap pemegang paten terdaftar. Tak mungkin negara mempunyai tugas melindungi saja paten asing, tanpa kontribusi yang dapat diberikannya kepada negara bersangkutan. Itu pula sebabnya setiap paten produk atau paten proses yang terdaftar harus menunjang transfer teknologi. Dengan harapan kelak nanti pada waktunya produk atau proses itu dapat dialihkan dan digunakan oleh negara yang bersangkutan untuk kepentingan rakyat dan bangsanya. Penyerapan dan penyediaan lapangan kerja juga menjadi aspek penting yang harus dipenuhi oleh setiap pemegang paten (termasuk Paten Asing) yang terdaftar di Indonesia. Paten harus memberi kontribusi bagi terciptanya lapangan kerja dan penyerapan modal. Intinya jangan sampai negara diberi tugas “penjagaan dan pengamanan” tetapi negara

tidak mendapat kontribusi selain biaya pemeliharaan. Sebab jika demikian negara akan menjadi konsumtif dan menjadi ladang asing untuk memasarkan produknya dan ini akan berimbas pada tersedotnya devisa negara.

Di sisi lain paten itu merupakan hak kebendaan. Hak mutlak yang diberikan negara kepada penemunya, kepada inventornya. Mempunyai sifat *droit de suites* sifat hak yang mengikuti di mana pun benda itu berada.⁹ Jika seseorang memiliki paten, maka di tempat manapun paten itu akan dilindungi setelah memenuhi persyaratan pendaftarannya. Syarat yang dicantumkan oleh Pasal 20 UU No.13 Tahun 2016 adalah merupakan pengecualian dari asas hukum itu. Memanglah asas selalu memiliki pengecualian.¹⁰ Sudah tepat pembuat undang-undang untuk melindungi negaranya memuat syarat yang demikian itu. Negara yang berkewajiban melindungi segenap tumpah darah Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi (salah satu tujuan negara yang dimuat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945) harus melindungi rakyatnya dari serbuan produk, tenaga kerja dan investasi asing. Oleh karena itu setiap pemegang paten mestilah berkewajiban membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia dan menunjang alih teknologi serta penyerapan investasi dan penyediaan lapangan kerja. Itulah pandangan yang berkembang di kubu akademisi yang berpandangan idealis.

Tantangan yang dihadapi oleh Indonesia hari ini adalah, Indonesia harus juga mendengar “keluhan” pihak Asing. Pertanyaannya ialah apa yang bisa dilakukan oleh Indonesia jika, Paten yang tidak terdaftar (atau tidak jadi didaftar di Indonesia karena alasan kewajiban menurut Pasal 20 itu) di Indonesia. Bisakah kita melaksanakan paten itu secara sendiri? Tentu tidak semudah itu. Oleh karena itu beri ruang kepada pemegang paten asing untuk tidak serta merta memenuhi kewajiban sebagaimana diisyaratkan oleh Pasal 20 UU No,13 Tahun 2016 itu. Apakah dibuat Peraturan Pemerintah untuk pengecualian pemberlakuan ketentuan dengan syarat-syarat tertentu. Atau Pasal itu diamandemen dengan norma yang lebih lunak. Itulah pandangan yang berkembang di kubu yang menganut faham pragmatis. Tak ada yang salah dari keduanya. Akan tetapi yang perlu dikawal adalah, pemegang paten asing tidak boleh bertindak semena-mena atau secara terang-

⁹ Mariam Darus Badruzaman, *Hukum Benda Dalam Sistem Hukum Nasional* Alumni, Bandung, 2010.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003.

terangan melakukan eksploitasi dan eksplorasi terhadap sumber daya dalam negeri untuk kepentingan bisnisnya semata. Harus dibangun simbiosis mutualisme di antara keduanya.

Usul saya untuk menjembatani keduanya adalah jika Amendemen dilakukan, maka bunyi Pasal 20 itu berubah menjadi;

Pasal 20

- (1) Pemegang Paten yang terdaftar di Indonesia tidak wajib untuk namun dapat membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia, namun apabila ada investor dalam negeri yang mampu untuk membuat produk dan menggunakan proses tersebut di Indonesia pemegang paten wajib memberikan lisensi atau mengikat kerjasama investasi dengan investor dalam negeri tersebut untuk membuat produk atau menggunakan proses.
- (2) Mengenai ukuran kemampuan Investor dalam negeri untuk membuat produk atau menggunakan proses sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (3) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) tidak dapat dilaksanakan atas berbagai pertimbangan alasan keuangan dan investasi maka, pemegang Paten wajib memberikan sebahagian dari keuntungan produk atau prosesnya yang dipasarkan dalam negeri Indonesia yang diperuntukan untuk lembaga-lembaga riset Indonesia atau lembaga riset Perguruan Tinggi.
- (4) Mengenai tatacara perhitungan keuntungan dan besarnya termasuk tatacara pendistribusiannya kepada lembaga riset Nasional dan Lembaga Riset Perguruan Tinggi atas Paten yang produk dan proses-nya yang tidak dilaksanakan namun dipasarkan di Indonesia sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (5) Membuat produk atau menggunakan proses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menunjang ekonomi nasional, percepatan transfer teknologi, penyerapan investasi, penyerapan tenaga kerja dalam negeri, menguatkan lembaga riset nasional dan lembaga riset Perguruan Tinggi.

Pasal ini tentu tidak berdiri sendiri. Pasal ini berhubungan dengan ketentuan terkait dengan Paten yang dilaksanakan Permerintah dan Lisensi Wajib (*Compulsory Licensing*).

K. Penutup

Saat ini kita sedang menghadapi pekerjaan rumah kita yang lebih

besar yakni menghadapi perubahan yang terjadi seketika yang tak dapat diperkirakan. Sebuah era perubahan yang dipicu oleh kemajuan dalam bidang teknologi informasi dan teknologi digital. Sebuah era yang dikenal dengan Revolusi Industri 4.0 (Industrial Revolution 4.0) yang mengantarkan peradaban manusia pada zaman yang sulit untuk diperkirakan. Di seluruh belahan bumi manusia akan menyaksikan berbagai perubahan pada pola-pola perilaku ekonomi, perilaku konsumsi dan pilihan-pilihan jenis pekerjaan yang berubah mendisrupsi pola-pola yang lama. Perusahaan-perusahaan besar akan runtuh digantikan oleh perusahaan yang tak terlihat dengan kasat mata. Perusahaan itu dikendalikan dengan alat yang tersimpan dalam saku. Transaksi tidak lagi menggunakan uang tunai atau kartu tapi cukup dengan smartphone. Banyak hal-hal lama yang tersingkirkan dengan datangnya sesuatu yang baru. Inilah yang disebut dengan eradisrupsi (*disruption era*). Akan ada gap antara generasi masalah dengan generasi masa kini (milineal), oleh karena itu perlu dibangun ketersambungan sejarah dalam segala lini kehidupan agar bangsa ini dapat memahami denyut nadi bangsanya sendiri. Tidak tercerabut dari akar peradabannya. Itulah sebabnya dalam diskursus ini, perlu ditemukan formula agar bangsa ini dapat kembali kepada perjanjian luhur bangsa ini yakni Pancasila. Selain dialog antar generasi diperlukan pula ketersambungan antara negara maju dengan negara dunia ketiga (*developing countries*) bahwa bumi ini perlu dikelola secara adil dan harus digunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan umat manusia dari generasi ke generasi. Dalam konteks paten, ambillah secukupnya dari alam dan kembalikan kepada alam, jika kita mengambil sesuatu yang lebih pada hari ini, sesungguhnya kita telah merampas hak waris dari anak cucu kita. Sebab apa yang kita terima hari ini adalah apa-apa yang telah diwariskan oleh generasi kita terdahulu. Tentunya kita tidak mau bahwa penderitaan generasi kita pada masa yang akan datang, terjadi karena perbuatan kita hari ini. Paten sebagai instrument untuk membangun peradaban umat manusia harus dikembangkan untuk kesejahteraan umat manusia. Orang-orang Jepang, orang-orang Amerika, orang-orang Eropa, orang-orang Indonesia, orang-orang Afrika, adalah makhluk manusia yang terbuat dari unsur yang sama yang memiliki hak untuk hidup dan sejahtera di muka bumi.

Oleh karena itu tidak terlalu berlebihan juga jika ketentuan Pasal 4 UU Paten No.13 Tahun 2016 harus disesuaikan dengan kemajuan teknologi digital termasuk program komputer yang memiliki efek teknis dan fungsi untuk menghasilkan penyelesaian masalah yang dapat

diberi paten seperti algoritma dan peng-enkripsi-an (pengamanan informasi). Asal saja semua itu diarahkan pada kepentingan kemaslahatan ummat manusia yang hidup di atas planet bumi dalam putaran tata surya yang terlalu kecil bila dibandingkan dengan seluruh tata surya yang ada di alam ini.

Pekerjaan ini tentu memerlukan keseriusan di luar kebiasaan yang dilakukan oleh mereka-mereka yang berkecimpung di dunia legislasi selama ini. Badan Legislasi Nasional harus berani mengambil langkah-langkah dengan melahirkan teks-teks normatif yang baru dan tidak hanya mengekor pada model-model yang ditawarkan oleh negara industri maju yang selama ini berlandaskan ideologi kapitalis. Kita harus berani kembali mendesain arah kebijakan politik hukum terkait HKI dan perdagangan dengan bertolak pada pijakan ideologi bangsa dan bertumpu pada cita-cita kemerdekaan. Ini adalah sebuah prasyarat untuk menjadi bangsa yang mandiri. Pertarungan global telah dimulai. Christopher May¹¹ dalam bukunya "The Global Political Economy of Intellectual Property Rights" mengatakan, instrument HKI telah dijadikan alat bagi negara industri maju sebagai instrumen politik ekonomi global. Kebijakan perdagangan yang dikaitkan dengan perlindungan HKI sebenarnya adalah cara-cara negara raksasa melindungi kepentingan ekonominya dan semakin hari cara-cara itu semakin terlihat tidak masuk akal.

Indonesia tak bisa lagi mundur dalam pertarungan ini. Yang bisa kita lakukan adalah dengan menguatkan industri dalam negeri. Kurangi ketergantungan terhadap produk impor. Cari celah lain seperti penguatan industri kreatif dalam negeri untuk mengimbangi serbuan produk-produk impor. Bahan baku produk lokal dalam negeri jangan "diobral" khususnya untuk bahan baku lokal untuk produk farmasi. Ini adalah strategi lain untuk mengundang investor asing untuk membuat pabrik dan menjalankan patennya di Indonesia. Undang-undang terkait HKI dan perdagangan harus terintegrasi dalam satu sistem, sehingga kita lebih mudah untuk mengontrol hal-hal yang terkait dengan investasi dan alih teknologi. Dengan pembatasan melalui kewajiban yang dicantumkan dalam pasal 20 sudah kita alami selama tiga tahun ternyata itu tidak efektif melainkan hanya mengundang "tertawaan" pihak asing untuk tidak dikatakan mengundang "kebencian". Mari kita akhiri diskursus ini, dengan pilihan; buat Peraturan Pemerintah yang menunda atau mengenyampingkan pemberlakuan sementara Pasal 20 (walaupun ini sudah ada diatur

¹¹ Christopher May, *The Global Political Economy of Intellectual Property Rights*, The New Enclosures Second Edition, Routledge, London, 2010.

dalam Permenkumham No.15 Tahun 2018, tetapi ini masih membuka celah untuk penundaan 5 tahun dapat diperpanjang sampai masa berlakunya paten berakhir) atau buat usulan amandemen yang memberi keuntungan bagi semua pihak dengan merumuskan peraturan perundang-undangan yang benar-benar dapat mendorong pertumbuhan investasi dan menghilangkan hambatan investasi dan perdagangan di Indonesia, namun tetap berpihak pada memberi peluang kemitraan bagi usaha-usaha anak negeri. Indonesia ke depan mestilah mampu merumuskan peraturan perundang-undangan HKI termasuk UU Paten yang *Commit Nationally, Think Globally dan Act Locally*. Undang-undang yang berpijak pada Ideologi Pancasila, agar undang-undang itu bermartabat dan menunjukkan karakteristik Ke-Indonesia-an, jati diri dan kemandirian bangsa.

KEPUSTAKAAN

- Badruzaman, Mariam Darus, *Hukum Benda Dalam Sistem Hukum Nasional* Alumni, Bandung, 2010.
- George Mc Turnan Kahin, *Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik: Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, alih bahasa Nin Bahdi Soemanto, Pustaka Sinar Harapan-Sebelas Maret, University Press, Jakarta, 1995.
- Kaelan, H., *Negara Kebangsaan Pancasila Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya*, Paradigma, Yogyakarta, 2013
-
- Koentowijaya, *Selamat Tinggal Mitos, Selamat Datang Realitas*, Mizan, Bandung, 2003
-
- Lacey, A.R., *A Dictionary of Philosophy*, Routledge and Kegan Paul, London, 1979.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia, Jakarta, 2011.
- Lubis, M. Solly, *Serba-Serbi Politik & Hukum*, Edisi 2, PT. Sofmedia, Jakarta, 2011.
- May, Christopher, *The Global Political Economy of Intellectual Property Rights*, The New Enclosures Second Edition, Routledge, London, 2010.

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003.

Patton, C.W., *A Textbook of Jurisprudence*, Oxford University Press, London, 1969.

<http://www.viva.co.id/digital/digilife/1040470-4-tahap-revolusi-industri-sampai-ke-era-4-0>

Saatnya Lembaga Bagi Hasil Mengelola Sumber Daya Agraria

Muhammad Yamin

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan

A. Pendahuluan

Mengelola sumber daya agraria (sda) dengan konsep Bagi Hasil sesungguhnya merupakan tindakan yang tepat di Negara ini. Karena lembaga bagi hasil itu, adalah lembaga hukum adat yang telah mengakar dan berpraktek lama dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Masyarakat adat mengenal dan mempraktekkan lembaga bagi hasil ini sesuai dengan yang terjadi di daerahnya dalam memanfaatkan tanah, hasil tanah dan juga objek lain (sumber daya air dan hutan) yang mungkin dapat dimanfaatkan hasilnya bagi kehidupan masyarakat tersebut. Ada yang menamakannya dengan istilah “*maro*” (separoh-separoh) atau bagi dua atau “*marbola*”; ada yang menyebut “*mertelu*” atau sepertiga dengan dua pertiga; dan ada yang menyebut bagi “*marparopat*”, “*jejuron*”, “*toyo*”, “*nyakap*” atau “*teseng*”. Dan lain-lain istilah yang mungkin hanya dibiasakan dalam daerah tersebut saja, dan tidak menjadi terdengarkan keluar daerah karena jarang diteliti dan jarang digunakannya istilah tersebut dalam lapak ilmiah saat ini. Namun jika disadari benar, saat ini konsep bagi hasil pun telah menjadi istilah dan berpraktek dengan orientasi modal yang menjadi milik internasional dengan nama “*Production sharing*” atau ada juga yang diperbaharui namanya dengan nama “*Profit sharing*”, atau disebutnya langsung dengan kontark bagi hasil, atau dalam lapangan pertanian sering disebut “*share-cropping*”. Namun intinya sama melakukan bagi hasil atas penyediaan milik dengan yang mengerjakan milik sehingga sumber daya itu produktif adanya untuk

memberikan keuntungan pada masing-masingnya,sesuai dasar keadilan yang mereka setuju. (jelas bagi hasil ini bukan sewa menyewa tanah pertanian), lihat perilaku sewa menyewa dalam masyarakat Modern)¹ Dan pada hasilnya akan terdapat kata sepakat untuk berbagi dan menikmati tanpa berniat untuk merusak sumber dayanya (resources-nya). Bila hasilnya banyak tentu akan memperoleh bagian hasil yang banyak sesuai forsi kesepakatan pembagian yang telah terlebih dahulu disepakati tadi. Bila hasilnya sedikit memang akan diperoleh hasil bagian yang sedikit juga namun tetap adil dirasakan. Jadi untung dinikmati bersama dan jika rugi dirasakan bersama. Yang pada setiap masa tertentu dapat pula diperbaharui kesepakatan baru atas hasilnya,karena pembagian hasilnya berdasarkan kesepakatan dan keadilan tersebut. Maka dengan demikian dipastikan dua-dua para pihaknya dalam perjanjian bagi tersebut memperoleh keuntungan yang menyenangkan. Sekalipun konsep ini awalnya dilakukan dalam bidang pertanian,yakni terjadi bila si pemilik tanah tidak memiliki kesempatan untuk mengerjakan langsung milik tanahnya atau kurang modal atau kemampuan teknologinya belum ada untuk itu. Dengan di satu sisi ada pula pihak lain yang memiliki waktu,kemampuan dan modal serta teknonolgi untuk mengerjakannya secara produktif sawahnya si pihak pemilik tadi. Sehingga terlaksanalah pengerjaan sawah dengan kerja sama bagi hasil. Dengan demikian dalam bagi hasil yang dilakukan tersebut dijumpai suatu hal yang mendasar dimana antara pemilik tanah dan penggarapnya membagi risiko,ongkos dan keuntungannya. Sehingga tepat dan sangat dirasakan menjadi suatu lembaga yang menguntungkan.Makanya masyarakat selalu menggunakan lembaga pembagian hasil ini hingga sekarang khususnya dalam masyarakat yang mengelola tanah untuk kegiatan pertanian.

Dalam perkembangannya, pemerintah sendiri pun telah lama melakukan pembagian hasil untuk mengolah hasil bumi dalam kegiatan pertambangan minyak di Negara ini. seperti yang dilaksanakan oleh Pertamina dalam mengeksploitasi dan eksplorasi tambang minyak bumi dengan nama production sharing. Dan jika dikaji secara seksama hampir tidak pernah bermasalah atas kegiatan yang dilaksanakan oleh perusahaan asing tersebut.Bahkan Bagi hasil sejak diundangkannya Undang-undang Bagi Hasil No 2 tahun 1960 (7 januari 1960 dengan lembaran Negara no 2 tahun 1960), telah mengangkat kebiasaan bagi hasil menjadi posisi yang positif bias

¹ Hans-Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, LP3ES, Jakarta, 1986

membangun kehidupan pertanian, karena yang dilaksanakan benar sesuai filosofisnya bangsa Indonesia itu. Dengan didasari i'tikad baik, dan kebersamaan, telah sangat membantu beberapa daerah hukum adat atau desa saat ini atas pengambilan sumber daya agraria. Dengan mengaktifkan lembaga Bagi Hasil, Pemerintah Daerah telah ikut serta bersama masyarakat adat -nya merasakan keayoman dalam menjalankan pengolahan tanah/lahan pertaniannya atas dasar bagi hasil ini. Dan bolehlah dikatakan hingga saat ini bahwa dengan perjanjian bagi hasil yang dilaksanakan di desa desa, tidak pernah menjadi pertentangan pada masyarakat di desa. Dan bagi para pihak pemilik tanah dan pekerja di atas tanah dalam memanfaatkan sumber daya agraria nyaman dengan kesepakatan mereka itu. Atau antar mereka sekawasan maupun antar masyarakat yang datang ke tempat tersebut mengeksploitasi sumber daya yang ada di desa.

Sekalipun terkadang masyarakat tidak membuat perjanjiannya dengan tertulis namun dengan pelaksanaan bagi hasil yang dibuat terang itu sudah cukup berjalan dengan baik dalam mengelola sawah dan ladangnya. Dengan dasar janji adalah janji. Karena "sekali lancung keujian seumur hidup tidak dipercaya". Maka masyarakat tidak melanggar perjanjian bagi hasil ini sekalipun tidak dibuat tertulis. Karena kebutuhan masing-masing pemilik tanah dan pengguna tanah sangat membuat janji ini tidak mungkin dilanggar. Dan memang dalam UU Bagi Hasil ini pada saat itu Pemerintah dengan adanya Undang-undang bagi hasil tersebut telah ikut memberikan jaminan kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Tentunya di desa-desa yang telah melaksanakan bagi hasil dalam mengolah tanah pertaniannya. Keadaan ini akan terlihat dengan adanya dibuat laporan berkala mingguan yang harus dilaporkan Kepala Desa/ Ke pemerintah kecamatan dan dari Camat kepala wilayah pada Pemerintah Kabupaten, sebagai adanya pelaksanaan perjanjian bagi hasil pertanian di desa tersebut tadi sekalipun memang dengan pembuatan laporan inilah akhirnya melemah pengawasannya di masyarakat sehingga dalam perjalanannya hingga saat ini perjanjian bagi hasil yang didasarkan pada UU Bagi Hasil sudah tidak kedengaran lagi namun tetap berpraktek sesuai kebutuhan masyarakat desa tersebut.

Dengan berkembangnya konsep bagi hasil ke berbagai sumber daya yang dikelola selain kegiatan pertanian (-pertambangan, Perkebunan, bahkan pengelolaan Air serta kegiatan usaha perikanan) sebagaimana dalam Intruksi Presiden no 13 tahun 1980), menandakan kegiatan bagi hasil mejadi lembaga yang cukup baik dilaksanakan sebagai sebuah lembaga yang diterima oleh masyarakat. Dan subjeknya juga sudah

antar warga Negara atau antar Negara dengan Negara, atau yang awalnya antar sesuku dalam masyarakat se desa itu. Sehingga dalam perkembangan pelaksanaannya diperkokoh dengan konsep perjanjian perdata yang menganut asas *facta sunservandadengan* kemudian membuatnya dalam suatu perjanjian bagi atau perikatan antara para pihak. (seperti bangun bagi) dalam membangun bangunan rumah toko. Dan yang jelas itu bukan kontak kerja, atau kontrak karya seperti yang berkembang di Negara-negara kapitalis sebagaimana disebut Prof Gonggrijp sebagai suatu system upah atau system keuntungan.² Tetap hasillah yang menjadi objek pada transaksi (perbuatan hukum) tersebut, dan dalam perkembangannya pun dibeberapa desa, bagi hasil ini terus juga menjadi perhatian hukum, sosial dan ekonomi, karena hak dan kewajiban yang adil serta seimbang adalah sesuatu yang tidak terpisahkan dari kegiatannya. Landasan kerjanya telah mengikat mereka dengan asas *pacta sunservanda* tersebut akhirnya menjadi sejalan dengan harapan mereka yang melakukan bagi hasil. Yakni “Untung sama dinikmati dan rugi sama dirasa”. Di dalamnya diketemukan prestasimenegenai apa yang jadi objek dan berapa yang menjadi hak masing-masing, dan atau kontra prestasi apa pula yang menjadi hak sesuai bagiannya di pihak lain. Berapa lama harus dijalankan dan bagaimana jika berujung atau berakhir kerjasama bagi hasil tersebut akan menjadi kesepakatan konkrit yang harus mereka laksanakan dan dapat diperbaharui jika terdapat keadaan yang berkembang atau berubah atas dasar keadilan tadi. Sehingga terhindar dari adanya “*exploitation der 'thome par 'thome*”, antara penguasa tanah dan pengusaha tanah tersebut. (lihat Tulisan Penulis dalam Harian WASPADA tertanggal 12 Maret 2014 pada hal. Opini)

Begitu lamanya Indonesia ini mengenal konsep bagi hasil sebagaimana tumbuh di masyarakat pedesaan dan yang hampir jarang menimbulkan persoalan atas pendapatan hasilnya, dalam memanfaatkan sumber daya agraria, tentu bagi hasil itu tidak perlu pula lagi diragukan dalam mengeksploitasi sumberdaya agraria selain di atas tanah pertanian. Dalam beberapa kegiatan seperti tambang dan perikanan atau perkebunan sering tidak digunakan jika dilaksanakan oleh perusahaan besar yang berbentuk usaha patungan. Mereka lebih menggunakan dengan kontak kerja yang berorientasi modal. Dan akhirnya dirasakan sebagai penjajahan ekonomi oleh rakyat. Maka akibatnya pula terjadilah ketidak adilan pembagian keuntungan atasnya dan bahkan masyarakat setempat pun tersingkirkan dari

² Lihat A.P. Parliindungan dalam *Undang-Undang Bagi Hasil Di Indonesia (Suatu Studi Komparatif)*, Mandar Maju, Bandung, 1991 hal.1

pengelolaan sumberdaya tanah di desanya. Dengan kenyataan itu lalu sering menjadi pertanyaan besar saat ini, Kenapa eksploitasi tambang dan perkebunan ini digeser ke kontrak kerja atau kontrak karya atau konsesi, yang konsep itu semata-mata sifatnya individual, liberal atau juga feodal, dan orientasi modal. Yang dikejar hanya keuntungan semata, tanpa ada mendasarkan pada pembagian yang adil bagi keduanya lagi. Keuntungan bagi pihak pengusahanya semata-mata yang diutamakan dalam kegiatannya. Apakah atas dasar pengelolaan itu dengan kontrak karya atau konsesi itu ada prinsip, pengusaha yang diundang untuk investasi telah menanamkan uangnya, teknologinya untuk melaksanakan kegiatan usahanya di atas tanah tersebut? ingin berbagi atau ingin cari untung. Ingatlah jika membuat pengelolaan sda hanya dengan kontrak karya di Negara ini pasti akan terjadi ketimpangan dan akan dirasakan tidak adil oleh pemilik bumi, bukankah sebagaimana disebutkan dengan perusahaan yang orientasi modal akan jelas menyimpang dari filosofi mengelola alam di Negara Indonesia ini? dengan sama-sama untung dan atau saling membesarkan pemilik dan pengusaha tanah. Yang jelas-jelas hasilnya lebih dahulu dihisap oleh pemodal dan bahkan akan mendikte pemiliknya dengan syarat-syarat yang harus dipatuhi, apalagi pengusaha sudah ada izin usaha yang dia pegang. Maka jika sudah melaksanakan pengambilan sda itu dengan mengandalkan izin usaha, jelas nantinya sipemegang modal harus mencari keuntungan sebesar-besarnya, dan bisa hanya akan menyisakan kerusakan alamnya atau yang jadi sisalah bagian pemilik sda adalah kerusakan dan upah bumi. Apalagi sdanya dieksploitasi secara gila-gilaan tanpa memikirkan generasi yang akan datang. Bukankah yang dipikirkan pemegang izin usaha (konsesi), dengan izin yang ada tadi itu, pengusahanya harus dapat keuntungan yang sebanyak-banyaknya, dan takkan mungkin dalam menanam investasi ada pengusaha yang mau merugi dalam menjalankan usahanya. Jangankan disebut merugi berkurang saja pun keuntungan, atau mengurangi keuntungan saupun si pemodal pasti tidak akan mau. Maka pengusaha penanam modal, bisa tak perduli ada sumberdayanya yang rusak atau bagaimana ke depan apa masih dapat dipakai atau tidak lagi. Yang penting saat dia berusaha dengan izinnya itu, harus beruntung sebesar-besarnya. Lalu dengan kenyataan yang demikian, masih mungkinkah adil atau berkesinambungan jika dengan kontrak karya mengelola sumberdaya agraria yang ada di Negara ini?, mari kita berpikir jauh ke depan, khususnya pemberi izin. Perlu diingat yang diberikan izin itu berusaha di atas tanah rakyat desa, mereka sudah hidup di lokasi itu sudah dari

saat nenek moyangnya, dan boleh jadi Negara pun belum ada saat itu mereka rakyat desa sudah berusaha hidup di atas tanah tersebut. Bukankah izin investasi itu terkadang tidak melihat apa izin itu diberikan di atas tanah milik rakyat, artinya belum tentu yang diberi izin hak mengelola itu oleh Negara semuanya di atas tanah Negara tetapi sering juga di atas milik masyarakat yang memang belum didaftarkan. Namun itu seharusnya dihormati sebagai pemilik bumi juga. Kenapa lagi masih ada pandangan dalam mengeksploitasi tambang atau sumber daya tanah lebih percaya Negara ini dilakukan dengan kontrak karya?. Sudah pastilah jika ditinjau dari keadilan tidak akan adil, karena sering dilihat bahwa setelah sda habis dengan alasan kontrak konsesinya habis masa, terkadang tidak menyisakan keuntungan apapun itu lagi bagi anak bangsa. Dan jika masih ada sumberdaya yang diinginkan untuk di tambang misalnya, lalu pengusahanya ngotot untuk terus invest dan memperpanjang kontaknya demi keuntungan tadi. Pada hal bumi nusantara ini telah disebut sebagai Anugerah Tuhan yang diberikannya kepada bangsa ini, untuk dapat menjamin hidup anak bangsanya terus. Maka dengan demikian, setiap anak bangsa harus ikut mengawal keberadaan sumber daya yang diperut bumi atau yang terhampar di bumi nusantara atau yang terbentang luas diudara nusantara ini sampai keanak cucu. Maka tanpa kecuali semua kita haruslah memperoleh kesejahteraan atas pengelolaan sda dan hasilnya secara bersama atas dasar keadilan, kesejahteraan, kemanusiaan dan persatuan bangsa, di atas kemerdekaan Negara ini.

Hal ini menjadi menarik untuk dikaji ulang agar semua pengelolaan sumber daya agraria di Negara ini, harus kembali didasarkan pada konsep bagi hasil jika kita ingin memperoleh hak anak bangsa ini menjadi bagiannya secara adil atas kepemilikan bumi nusantara. Dan sda tidak dirusak karena keserakahan pemilik modal di atas tanah dengan dasar sudah ada izin, sudah teken konsesi atau kontak karya dari Pemerintah. Yang pasti bila hanya izin eksploitasi dasarnya, sudah banyak dilihat tidak memikirkan masa depan pemilik dari sumberdayanya itu, sebab dengan izin usaha itu niatnya akan mengarah pada capital yang ditanam. Karena modal ku sudah kutanam (diinvestasikan) untuk eksploitasi ini (baca tambang, hutan dan air), saya berhak untuk menarik segala keuntungan yang ada di atas tanah selama masa kontraknya masih ada, dan terkadang tanpa lagi memikirkan masa depannya sebab hanya satu kali izin ini digunakan maka harus dapat memberikan keuntungan sebanyak-banyaknya. Bukankah dipikiran perusahaan itu adalah, Jika saya tidak

beruntung mengerjakannya. Buat apa saya akan rugi buka usaha ini, bukankah dalam usaha besar niat menanam modal besar atasnya untuk memperoleh untung. Maka akan jelaslah bagi pengusaha dengan ada izin yang diperoleh atas eksploitasi dan eksplorasi harus untung, jadi akan diambil sumber daya itu sebanyak-banyaknya. Termasuk mengenai apa yang bisa dijadikan hasil semua yang berkaitannya, harus diambil tanpa terkadang memikirkan bahwa haknya yang diberi izin itu hanya kenikmatan di permukaan bumi, dan tidak termasuk yang diperut bumi atau hutan yang tumbuh dibuminya. Misalnya dengan izin usaha perkebunan lalu diambil kayu-kayunya terlebih dahulu, dengan alasan buat jalan ke lokasi usaha. Dan akhirnya habis kayu, usaha kebunpun tak jadi juga, dan izin lalu dijual dan dialihkan ke perusahaan lain lagi. Sebab tadi dibenak mereka setiap tahun saya harus memikirkan untung yang sebesar-besarnya demi majunya perusahaan. Istilahnya mereka tidak akan mau hanya mengelola dan mengambil buahnya saja tapi pokok atau batangnya pun akan dijual demi mengejar keuntungan perusahaan sebanyak-banyaknya dan secepat-cepatnya.

B. Bagi Hasil bersumber dari Hukum Adat

A.P. Parlindungan secara tegas menyatakan bahwa “bagi hasil itu adalah suatu lembaga hukum adat sebagaimana lembaga hukum adat lainnya, dan hanya benar jika ditafsirkan menurut ukurannya hukum adat itu sendiri. Dia awalnya lebih bersifat sosial ekonomis bagi menolong sesama” warganya dan tidak melulu dapat dianggap sebagai suatu usaha bisnis seperti yang terjadi dan kemudian berkembang di Negara-negara lain”³ Jika dikaitkan dengan sumberdaya agraria jelas-jelas akan merupakan alat untuk memberikan kebahagiaan dalam rangka mengatur hubungan pemilik dan penggarap. Dan bahkan pula bagi hasil ini adalah merupakan objektif *landreform* Indonesia. Sekalipun dalam undang-undang bagi hasil ini belum mengaitkannya pada Undang-undang pokok Agraria, namun jelas dalam perkembangannya sudah merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan *landreform* Indonesia. Maka sebagai lembaga yang tumbuh dalam hukum adat, tentu semua perilaku bagi hasil itu pasti harus berfilsosofi pada hukum adat sendiri. Maka sekalipun kerja sama bagi hasil pertanian harus dibuat dalam bentuk tertulis itu hanya sekedar mudah untuk ditertibkan pelaksanaannya di masyarakat desa. Bukan menentang hukum adat yang hanya mengenal tindakan konkrit dalam

³ A.P Parlindungan, *ibid*

semua kegiatan transaksi hukum. Dan bagi hasil yang dibuat tertulis dan tidak tertulis pun tetap menjadi tindakan dalam mengelola tanah, sebagaimana tumbuh dalam kehidupan masyarakat mengelola tanahnya. Dan bagi hukum adat, sepanjang masyarakat tidak memperlakukan eksistensinya berprilaku, itu adalah kegiatan yang menjadi lembaga dalam hukum adat. Maka semua asas dan filosofi hukum adat pun akan diakui menjadi filosofi bagi hasil yang berlangsung pada masyarakat Indonesia saat ini.

Sekalipun ada pendapat yang menyatakan dalam tiang hukum adat tidak mengenal perjanjian yang abstrak saat itu, artinya setiap tindakan hukum dalam masyarakat adat harus dibuat “terang dan tunai” . Namun tidak boleh dipungkiri bahwa lembaga-lembaga yang terdapat dalam hukum adat itu sampaipun saat ini masih juga ada perbuatan abstrak yang relevan digunakan, untuk mengatur dan mengelola kehidupan hukum masyarakat. Hukum adat juga berkembang, dan tentulah lembaga yang hidup di dalamnya juga ikut berkembang. Seperti saat ini, misalnya dalam masyarakat, sekalipun janji dibuat tidak tertulis namun jika dijanjikan (janji terucap dihadapan orang yang menerima janji) sudah diakui sebagai yang mengikat pula dalam kenyataan di hukum adat. Makanya tindakan terang dan harus tunai dalam hukum adat itu pun berkembang, dan telah mengakui konstruksi hukum yang abstrak. Telah mengakui adanya prinsip tindakan yang abstrak dengan dasarnya “sekali lancung keujian seumur hidup tak dipercaya”. Maka dalam masyarakat adat yang berkembang ini, jika saja ada seseorang yang sudah berjanji tanpapun tertulis dan dengan sengaja dilanggar janjinya, pasti kelak dimasyarakat akan dicap pembohong dan akhirnya tidak dipercaya lagi untuk suatu kerja atau perbuatan lainnya. Masyarakat akan menjudge atas tingkah laku pelanggaran janji tersebut. Dan bahkan sampai keturunannya juga masih terkena akibat dari perbuatan pelanggaran janji tersebut. Begitulah kokohnya masyarakat menjalankan prinsip adatnya. Maka jika bagi hasil sudah diikrarkan atas suatu kegiatan mengolah tanah pertanian, tanpapun tertulis sudah menjadi ikatan yang tak dapat dilanggar lagi. Jika dilanggar harga diri menjadi taruhan, apalagi jika yang diharapkan kehormatan (*privili*) dari pemilik tanah, maka perbuatan kegiatan bagi hasil yang dilaksanakan di masyarakat mendapat tempat yang terhormat bila seseorang jujur dan tidak melanggar janji dalam bagi hasilnya itu.

Prinsip-prinsip dasar kemasyarakatan yang menjalankan bagi hasil, tumbuh dan hidup sebagai sebuah “lembaga”⁴ yang mengawal kehidupan hukum masyarakat di Negara ini. Tumbuh sebagai perilaku yang gotong royong, atau tolong menolong. Tidak dikuras seenaknya tetapi tetap memikirkan masa depan anak cucunya. Mengutamakan manfaat dari pada mengutamakan miliknya, mengutamakan masyarakat sekampung tanpa menolak orang luar kampung asal taat pada aturan yang ada. Keadaan ini masih diyakini dan di masyarakat desa tetap dijadikan sebagai prinsip hukum yang harus dipatuhi di kehidupan mereka dalam mengelola sawah dan ladangnya. (disebut sebagai karakteristik struktur social)⁵ Bahkan di kehidupan masyarakat kota saat ini perilaku bagi hasil sering dilaksanakan karena memang sesuai dengan rasa keadilan para pihak. Apalagi berjalan di atas kejujuran sudah pasti perbuatan dan hubungan hukum bagi hasil ini tidak akan bermasalah. Seperti dalam membangun rumah toko bertingkat (ruko) di atas tanah milik seseorang telah berkembang dengan nama bangun bagi. Dalam kegiatan perbankan syariah telah menjadi dasar mengelola bisnisnya menggantikan konsep bunga bank katanya, lalu dilaksanakan dengan bagi hasil atas uang masyarakat yang dititipkan oleh seseorang di bank. Yang ternyata diterima oleh banyak masyarakat dan bahkan berkembang di tengah-tengah kehidupan masyarakat Indonesia. Bagi hasil berakar dari kepemilikan bersama atas tanah, dalam rangka menolong sesama. Karena dalam suatu masyarakat adat tidak ada yang boleh lapar karena ketiadaan sawah untuk bertanam dalam menghidupi keluarganya sekalipun dia masyarakat pendatang di desa tersebut. Senasib dan sekeluarga serta sesama menikmati bumi Tuhan ini, adalah prinsip dasar kehidupan masyarakat desa dengan dasar tolong menolong dan berbagi demi sama bahagia di atas bumi nusantara. Raja-Raja desa akan memberikan izin tempat bagi masyarakatnya untuk mengolah hutan dan sawah ladang demi tidak boleh ada yang lapar di desa itu. Prinsip ini merupakan aksi dari berbagi tadi demi kesejahteraan bersama. Jika pun ada masyarakat yang berburu untuk memperoleh hasil hutan dan binatang buruan berhasil diperoleh, pasti binatang yang ditangkap dibagi dengan porsi yang sudah mereka yakini adil. Bagian raja ada, bagian pemburu ada dan bagian masyarakat miskin sudah jelas juga mendapat haknya atas hasil tersebut. Begitulah berbagi itu sejak lama di kehidupan

⁴ Lembaga yang dimaksud di sini adalah lembaga yang tercipta, yakni sesuatu kebiasaan yang sudah terus menerus dilaksanakan dan akhirnya menjadi sesuatu keadaan yang diterima dan melembaga dalam masyarakat.

⁵ Lihat George M. Foster dalam *Traditional Societies and Technological Change*. Harper & Row Publisher, New York, 1973, hal. 126

masyarakat desa. Dan dengan berbagi, hasilnya tidak makan sendiri dan tidak merusak lingkungan, karena masih harus di sisakan bagi anak cucu.

Kita sering lupa, bahwa lembaga bagi hasil adalah milik kita yang sudah ada dan tumbuh dalam hukum di kehidupan masyarakat Indonesia. Tindakan yang terus menerus dilakukan dalam mengelola sawah pertanian ini adalah bernilai hukum yang paling berharga dan yang paling baik dan pas untuk saat itu, saat ini apalagi di masa yang akan datang. Khususnya dalam mengisi dimensi pembangunan masyarakat perdesaan mengelola sumber daya agraria (tanah, hutan dan air). Dengan demikian harus diyakini lembaga bagi hasil itu adalah milik bangsa yang harus digunakan dalam memanfaatkan atau mengeksploitasi sumber daya agraria. Bahkan kita harus yakin dengan bagi hasil kita laksanakan akan dapat secara cepat membesarkan pembangunan masyarakatnya desa sampai kapan pun di Negara ini. Bagi hasil akan memberikan keadilan yang hakiki dalam masyarakat untuk menikmati sda, dia akan memberikan kemanfaatan yang langgeng bagi kedua belah pihaknya dengan tetap menjaga kelestariannya. Apalagi tadinya didasarkan pada l'tikad baik pula sudah pasti akan sama-sama menikmati. Kedua belah pihak tidak akan rugi apalagi akan dirugikan sebab jikapun pada level awal sama-sama kekurangan akan hasilnya, namun dengan adanya pembagian hasil di akhir yang sudah disepakati akan tercipta keharmonisan dan keseimbangan di antara mereka baik sebagai pemilik saja dan pengelola saja. Makanya jika prinsip dasar yang sudah jadi lembaga di hukum adat itu, masih diragukan sebagai dasar mengisi elemen hukum memanfaatkan sda tentu keadilan untuk sama-sama menikmati sumberdaya ini akan menjauh dari kehidupan masyarakat. Tentunya jika dalam mengelola sda dalam masyarakat adat, mengutamakan pemilik dan masyarakat sekawasannya itulah keadilan dan masyarakat luarpun akan tetap dapat menikmati, dengan pemenuhan akan syarat-syarat dan memberikan sewa buminya bagi pemilik sudah pasti adil dalam memberikan penghormatan pada si pemiliknya itu. Hukum adat membela masyarakat adatnya, baik terhimpun dalam satu ikatan genealogis dan satu ikatan teritorial. Bahkan dalam satu tatanan kehidupan berbangsa, dengan bagi hasil dilaksanakan mengelola sda pasti daerah tempat yang menghasilkan itu tidak terzolimi akan kenikmatan alam dari pemberian anugrah Tuhan yang berada di desa. Dan apalagi mereka yang hidup dilokasi sumber daya agraria dihormati sebagai pemilik, pastilah merasakan kenikmatan hasilnya sekalipun dikerjakan oleh

orang lain untuk mengambilnya.

Bagi hasil yang sudah lama dikenal dalam masyarakat Indonesia ini, sangat sesuai benar dengan rasa keadilan masyarakat pemilik sumber daya agraria, jikapun sumberdaya itu akan digunakan sendiri oleh masyarakatnya dan juga akan digunakan oleh masyarakat luarnya, karena ketentuan bagi masyarakat luar akan harus terlebih dahulu memenuhi persyaratan dan kewajiban tertentu tadinya, sehingga penggunaan sumber daya tanah itu benar-benar dalam mewujudkan kesejahteraan bersama masyarakat baik dia datang dari luar desa dengan mengandalkan tenaga. Bukankah dalam hak ulayat ada dikenal hak menikmati bagi semua orang dengan lebih dahulu memberikan kenikmatan bagi masyarakat tempatannya, dengan namaberlaku ke dalam dan berlaku keluar. Sebagai karakter atau asas pada hak kepemilikan itu, untuk mengelola dan mengambil manfaat dari hak masyarakat tersebut (misalnya hak ulayat). Dan dengan dasar bagi hasil baik antara masyarakat sedesa dan juga dengan masyarakat antar desa dalam mengeksploitasi sumberdaya alam yang ada dalam kehidupan hukum adat, membuat sumber daya itu terpelihara dan sama-sama menguntungkan bagi sebesar-besarnya seluruh masyarakat yang ada di kumpulan masyarakat tadi atau bahkan masyarakat luarnya itu. Dan karenanya telah berbagi, tentu terwujudlah keharmonisan dalam masyarakat tersebut sebagaimana diatur dalam kegiatan hukum masyarakat di daerahnya itu. Jika saja kenyataan ini diambil sebagai satu tata nilai yang masih ada dalam masyarakat, maka inilah yang disebut konkritnya berbagi bersama untuk membesarkan kehidupan bersama. Tidak boleh dimiliki dan diusahakan seenaknya secara sendiri menurut ketentuannya, tetapi hanya boleh diusahakan, dikerjakan sendiri dengan tetap harus memelihara terwujudnya kenikmatan bersama (ingat fungsi sosial hak atas tanah). Dengan demikian jika dengan konsep kesendirian (individualis) mengolah sda, sungguhpun pemilik modal itu punya kesanggupan, tentu akan tidak sesuai dengan dasar awalnya, dan jika dipaksakan kelak akan menimbulkan persoalan baru dalam masyarakat itu. Maka dalam konsep bagi hasil, walaupun boleh dimiliki secara privat namun harus memberi manfaat bagi kehidupan bersamanya. Sebab bagi hasil didasarkan pada kebersamaan dan keharmonisan tadi. Bagi hasil yang baik adalah sebagai abdi fungsi sosialnya sumber daya agraria di kehidupan sosialis yang pancasilais ini. Maka haruslah mengutamakan kebersamaan tanpa mengurangi hak individunya. Tentulah jika saja bagi hasil yang dilaksanakan di Sumatera Utara misalnya, atas hasil Perkebunan sebagai sda nya

propinsi, betapa makmurnya rakyat sumatera utara ini. Dan jika tambang di Papua dilaksanakan atas dasar bagi hasil pula niscaya rakyat Papua akan merasakan nikmatnya kehidupan kami pada Pemerintah saat ini, dan jika semua sumber daya di Aceh pun barangkali digunakan dengan bagi hasil, termasuk minyak, gas dan segala kekayaan alam yang diusahakan, tentulah tidak akan muncul riak-riak protes atas nama keadilan menikmati sda, dan kita juga dapat lihat bagaimana saat itu protesnya masyarakat Kaltim dalam eksplorasi Blok Mahakam. Atau Kenapa propinsi Riau sudah tidak protes lagi atas adanya pembagian yang sesuai dengan kehendak mereka dijalankan atas hasil minyaknya. Inilah yang menenteramkan pergolakan masyarakat lokal sebagai pemilik pertama sda yang dianugerahi Tuhan pada mereka dan Pemerintah itu tinggal mengatur serta menentukan kebijakan politiknya saja, agar bagaimana pembagian tersebut juga dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia karena memang hasil bumi itu juga berada dalam Negara republik ini. Maka dapat dipastikan dengan memantapkan program bagi hasil dalam mengelola sda di Negara ini adalah suatu yang harus dilaksanakan demi memelihara sda itu hingga ke anak cucu kelak. Sekalipun memang berat melaksanakannya karena berbagi itu harus adil, dan keadilan tidak mungkin dilaksanakan selagi dia masih manusia, tetapi yakinlah dengan berbagi akan memberikan kenikmatan untuk semua. Karena yang penting tadi, didalam pelaksanaannya harus tak ada dusta lagi di antara kita. Maka jika didasarkan bahwa yang dikelola adalah amanah, tentu sebagaimana yang diamanahkan Tuhan untuk mengelola sumber daya agraria. Sebagai pengelola amanah, tentu dilarang merusak sda namun boleh diambil kenikmatannya dengan menjaga terus kelestariannya. Dan dengan demikian tentulah semuanya akan merasakan betapa indahnya berbagi tersebut. Nenek moyang saja pun sudah menitikkan pengelolaan alam ini dipergunakan untuk hidup kita cucu-cucunya ini, maka kelolalah dengan konsep berbagi hasil pasti rakyatnya menikmati dan mau memelihara alam ini dengan baik.

C. Peran Pemerintah Dalam Lembaga Bagi Hasil

Dalam Keputusan Presiden 34 Tahun 2003 itu sudah ada kebijakan Nasional dalam Bidang Pertanahan, yang memberikan sebagian Kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Kewenang yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota ini meliputi : a) pemberian ijin lokasi; b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pem-

bangunan; c) penyelesaian sengketa tanah garapan; d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; e) penetapan subyek dan obyekredistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h) pemberian ijin membuka tanah; dan i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten Kota.

Memang tak satupun persoalan Bagi hasil ini disinggung sebagai kewenangan Pemerintah Daerah secara eksplisit, namun dalam Undang-undang Bagi Hasil (UU no 2 tahun 1960) itu telah dijelaskan bahwa peranan Pemerintah Kecamatan dalam mengawasi kegiatan bagi hasil tanah pertanian di kecamatannya adalah kewenangan mutlak. Namun dalam beberapa kali penelitian dilakukan tentang Bagi hasil ini oleh Mahasiswa tak pernah di ketuhi oleh camat adanya Undang-undang ini sebagai yang merupakan kewenagannya, sehingga akhirnya Ketentuan Bagi hasil ini berjalan dengan sendirinya di masyarakat petani. Dan sudah menjadi lembaga yang memang terus ada sekalipun tak ada campur tangan pemerintah atas kegitan bagi hasil ini. Maka sebaiknya Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan, minimal sebagai pengawas harus peduli kembali terhadap lembaga bagi hasil ini. Minimal dengan memanfaatkan bagi hasil bagi masyarakat dapat mewujudkan keadilan sesama di masyarakat itu demi mempercepat penataan dan pengambilan sumber daya agraria yang berorientasi pada kemakmuran bersama ini.

Dalam kajian hukum, faktor kekuasaan selalu merupakan faktor penentu dalam menjalankan pembangunan suatu bangsa. Dan sangat mempengaruhi tegaknya hukum dalam Negara tersebut. Kekuasaan bisa melemahkan penegakan hukumbaik disengaja atau tidak, direncanakan atau juga tidak, namun tanpa hukum kekuasaan juga tidak dapat dijalankan dengan baik. Oleh karena itu sekalipun hukum tidak sealam dengan kekuasaan, namun hukum dan kekuasaan itu tidak mungkin dapat dipisahkan, sehingga ada yang menyebutkan kekuasaan itu adalah hukum dan hukum itu adalah kekuasaan. Jika didalami kekuasaan dan hukum adalah berbeda. Sungguhpun menurut ilmu sosiologi hukum Salah satu peranan hukum dalam masyarakat adalah mempermudah jalannya kekuasaan, yakni sebagai elemen memerintah rakyat dalam sebuah Negara. (lihat A.A.G. Peters, Koesriani Siswosobroto dalam Hukum Dan Perkembangan Sosial, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hal 427). Tidaklah dapat dipungkiri bahwa dengan adanya Hukum ini (dalam arti luas), telah terbukti menjadi pilar dalam mempercepat pembangunan bangsa, baik

kearah bangsa beradap maupun modern. Bahkan yang lebih penting mempercepat terwujudnya tujuan Negara, dalam memberikan keadilan dan Kepastian hukum bagi masyarakat. Karena Negara adalah pemegang Kekuasaan dan menjalankan Pemerintahan, mulai dari pemerintah pusat sampai pemerintahan terendah atau Desa. Tentulah sejadinya lembaga yang masih tumbuh dalam masyarakat ini pun tetap harus menjadi pekerjaan pemerintah untuk merawatnya demi kemajuan daerah atau masyarakat desa tersebut khususnya. Negaralah yang menjalankan amanah untuk membangun dan mensejahterakan anak bangsanya (*cest de moi*). Maka dalam bidang apa sajakapun yang akan dibangun, ketentuan hukum masyarakatitu juga harus dikedepankan baik sebagai cara kerja atau alat dalam mewujudkan target serta tujuan pembangunan oleh negara. Bukankah dengan adanya *political will* yang padu dengan system kenegaraan, suatu pemerintah dapat membentuk percepatan terwujudnya masyarakat yang adil sejahtera dan tertib, sesuai tujuan dari hokum ?. Atau dengan lebih sempit produk politik dan produk hukum yang baik dari suatu pemerintahan menjadi ukuran terwujudnya tujuan Negara, dan dari peraturan perundang-undangannya akan terlihat system pembangunan itu berjalan dalam mengisi kehidupan yang aman sejahtera tadi.(- termasuk di dalam Negara yang berbentuk Demokrasi yang welfarestate, atau negara kerajaan atau apapun bentuk negara dan sistem pemerintahannya). Dan sejauhmana pula aturan yang dilaksanakan dapat merubah keadaan masyarakat menjadi lebih baik dan lebih dekat dengan harapan bangsanya dapat terwujud dari aturan yang baik di Negara tersebut. Maka akan dapat dilihat bahwa perkembangan peraturan juga akan dihiasi oleh kehendak aktifitas penguasanya, dan saat itu juga aturan hukum menjadi alat bagi pemerintah dalam mewujudkan tujuan Negara untuk dibawa kemana arah dan prioritas mewujudkan rencana-rencana strategis cita-cita nasionalnya, disejalankan dengan kehendak penguasanya itu.

Dalam Pemerintahan baru saat ini. Ada program kerjanya yang disebut dengan "nawacita". Dijalankan atau dioperasionalkan oleh undang-undang yang dibuat Pemerintah. Dan dalam actionnya akan dapat dikritisi atau dipertanyakan apa kehendak dan bagaimana penguasa dalam membangun penyelesaian persoalan membangun bangsa ini ke depan. Setiap orang yang mengikuti perkembangan politik Negara, pasti berpendapat bahwa pilihan prioritas yang harus dibenahi itu adalah lapangan kerja rakyatnya demi mengisi kebutuhan primer dan atau sisi kehidupan membangun sumber daya manusianya. (atau dalam istilah janji kampanye dari calon-calon

penguasa ini, mereka rakyat harus dibuat tidak lapar,tidak sakit dan tidak bodoh). Namun harus diingat bahwa membenahi ini semua tidaklah bisa jalan sendiri,dan tidak semudah yang dibayangkan. Karena mewujudkannya harus dibarengi dan ada dibuat program terorganisir, teratur dan berlanjut. Dan bersinergi dengan usaha lain sehingga dapat lebih mudah atau lebih banyak dapat mensejahterakan anak bangsanya. Maka jika saja kenyataan ini diarahkan pada pembangunan yang menyangkut pertanian atau rakyat desa atau pinggiran (petani), tentu lapangan agraria ternyata tidak boleh senyap atau sunyi dari hal yang harus dibicarakan atau diperjuangkan terlebih dahulu. Lapangan kerja rakyat dalam bidang agraria atau pertanian hampir dapat dipastikan lebih banyak dari pada lapangan kerja pembangunan sektor lain. Apalagi Negara ini masih disebut Negara agraris,luas perdesaan dan lapangan kerja yang disiapkan oleh desa bisa masih lebih banyak. Sekalipun tidak menarik dan memang kurang memiliki daya tarik jika dibandingkan dengan lapangan kerja perkotaan. Desa juga memberi kesejahteraan yang menjanjikan, namun karena kurangnya kehendak membangun oleh Pemerintah lalu dianggab tertinggal dan kurang memiliki potensi dibanding dengan kota tadi. Perlu diingat bahwa setiap pembangunan yang dilaksanakan baik didesa atau di kotapun ternyata memerlukan tanah.Makanya kegiatan membangun masyarakat dalam persoalan agraria tidak boleh diabaikan oleh Pemerintahnya begitu saja. Agar kesejahteraan rakyat dapat terlaksana dengan benar,masalah tanahnya harus lebih diutamakan dan dikedepankan pengaturan dan perbaikannya juga. Bila masih Negara ini sungguh-sungguh atau lebih mengutamakan kegiatan pembangunan agraris dilaksanakan,tentu 70 % rakyat tani yang menanti atau berharap kesejahteraan dari usaha taninya akan membuat $\frac{3}{4}$ jumlah penduduk sejahtera di Negara ini. Jika demikian bangsa dan Negara ini akan benar menjadi Negara yang sejahtera, baik desa atau kota tadi. Maka akan sangat tidak benar jika Pemerintahnya mengabaikan persoalan mensejahterakan rakyat tani yang selama ini masih banyak dinomor duakan. Petani digusur petani tidak mendapat tanah untuk diusahakan,yang padahal dapat dilaksanakan dengan bagi hasil dan banyak bentuk intimidasi atas diri mereka.Padahaljika petani kita sejahtera dan aman dalam mengusahakan tanah, pengaruhnya sangat berarti pada lapangan kehidupan rakyat yang separohnya masih berada dalam lapangan agraria ini.Dengan demikian pula tentu lapangan agraria harus menjadi nomor satu adanya di negara agraris ini. Memang jika kita membaca bagaimana visi pemerintah dalam lapangan agraria saat ini, sudah sangat jelas disebutkan bahwa

disamping mengutamakan pembangunan rakyat petani juga membuat program yang menyangkut tanah harus realistis. Apalagi dengan adanya keinginan menambah sejuta hektar lahan pertanian untuk diberikan pada rakyat baik hak atas tanah dan hak mengolahnya harus memperbaiki dan meningkatkan hubungan landreform di dalamnya, termasuk hubungan hukum, hubungan kerja dan keseluruhan keterkaitannya. Tentu menjadi jalan bagi rakyat untuk pula bersungguh-sungguh mengerjakan tanah tersebut. Dengan menindaklanjuti kehendak Penguasa tersebut demi mensejalankannya dengan kenyataan harapan petani itu. Maka petaninya harus juga diberitahu apa yang mereka laksanakan dan yang memang secara pengetahuan mereka dapat dilaksanakan, sehingga program tersebut tidak hanya sekedar program tetapi sudah menjadi kegiatan yang harus dilakukan petani dalam meningkatkan hasil usaha taninya. Seperti dengan adanya kehendak tersebut tentulah rakyat yang selama ini hanya berharap atas janji Pemerintah memperoleh tanah dengan landreform, tanpa diwujudkan dengan segera maka petani, baik petani penyewa dan atau petani yang sama sekali tak memiliki tanah akan kurang bergairah meningkatkan ekonomi taninya itu. Petani akan sangat bersungguh-sungguh jika sebagai pemilik dan mengusahakan sendiri tanahnya sekalipun luasannya kecil. Dengan memperoleh tanah untuk diusahakan petani, akan sangat signifikan hasil tani itu untuk percepatan perbaikan hidup mereka, karena psikologi masyarakat terpenuhi sebagai petani pemilik. Karena tanah itu adalah miliknya tentu semakin bergairahlah dikerjakan sawah tersebut misalnya. Inilah yang sering disebut dengan kegiatan Landreform itu, dan didalamnya salah satu dilaksanakan kegiatan bagi hasil dalam mengelola sawah dan pertanian yang ditekuni masyarakat tersebut. Program landreform seperti ini sangat tepat dapat memberikan solusi kehidupan yang di dambakan rakyat perdesaan atau petani itu. Karena kegiatan landreform itu sangat luas (tidak sekedar membagi-bagi tanah) untuk dijadikan pertanian. Ada program aksi lainnya seperti Pemantapan Bagi Hasil, peningkatan kredit Usaha Tani, pembentukan kelompok tani, termasuk intensifikasi dan peningkatan pemangunan irigasi dan peningkatan infrastruktur menuju desa atau areal pertanian rakyat, dan juga peningkatan landreform dalam arti teknis secara keseluruhan. Maka jika demikian perbaikan peraturan dan atau hukum agraria merupakan langkah yang realistis untuk pertama dibuat demi terwujudnya harapan perbaikan kaum tani dan rakyat petani tadi. Program aksi landreform ini sebenarnya tidak mahal dan akan sangat berdampak positif dalam

membangun Negara agraris seperti ini. Tentu bukan saja pada rakyat taninya tetapi seluruh komponen bangsa akan merasakan efek lanjutnya nanti. Kita bisa ambil contoh dengan adanya pembagian tanah pada petani dengan program sejuta hektar, sebagaimana pernah dilaksanakan di Sulawesi saat itu, tentu mereka akan bertanam dan bertani dengan sungguh-sungguh (secara psikologis kesungguhan dapat mempengaruhi hasil kerjanya). Saat itu petani penggarap ditingkatkan menjadi petani pemilik atas program Landreform. Dengan kegiatan peningkatan pertanian ini, tentu rakyat yang bukan petani akan mudah mendapatkan sumber makanan. Dan dengan demikian roda ekonomi desa kota bergerak yang justru akan menggerakkan sektor lain dan sekaligus meningkatkan tata kelola ekonomi nasional. Maka dalam menjalankan ini semua tanpa ada peran Pemerintah di dalamnya untuk terwujudnya percepatan hasilnya, tentulah kegiatan landreform dengan Bagi hasil ini pasti juga sia-sia sebab kegairahan petani dalam menjalankan bagi hasil ini tidak diarahkan sebagaimana tujuan Pemerintah menggiatkan landreform tersebut

D. Bagi Hasil sebagai salah satu Objektif *Landreform*

Sebagaimana dikemukakan terdahulu *Landreform* itu adalah aksi di atas tanah dalam mensejahterakan petani oleh Negara. Objektifnya amat sangat banyak mulai dari membuat peraturan *landreform* yang baik; menjalankan bagi hasil; meningkatkan kredit pertanian; ekstensifikasi dan intensifikasi; perbaikan pola tanam pemupukan dan peningkatan irigasi serta pencetakan sawah; pembentukan Koperasi Pertanian dan lain-lain dalam meraih keinginan untuk mensejahterakan petani khususnya dan bangsa umumnya. Maka dengan penuh kesadaran harus diupayakan terwujudnya. Sehingga yang amat penting adalah pelaksana dan pelaksanaannya dan aturan atau dasar mewujudkan tersebut. Maka jika *landreform* ini masih diposisikan sebagai rencana tentulah keinginan mensejahterakan petani itu masih jauh dari kenyataan. Sementara tuntutan untuk segera mewujudkannya harus saat ini. Aksi *Landreform* yang dilaksanakan tidak boleh setengah hati jika Pemerintahnya kuat untuk melaksanakannya pasti terwujud. Seperti pengalaman Negara Jepang merubah kegiatan para tuan-tuan tanah yang memiliki tanah luas menjadi kan tuan tanah tadi dialihkan ke kegiatan yang mendukung industrialisasi saat itu. Akhirnya berhasil dengan cepat bangkit ekonomi rakyatnya. Maka di Negara ini, dengan mengaktifkan bagi hasil atau *landreform* pada masyarakat tani untuk mengelola sumber daya

agrarian sangat diyakini dapat meningkatkan hasil tani rakyat. Apalagi terus dipasilitasi sampai pemasaran hasil taninya oleh Pemerintah Daerah. Maka dengan meminjam istilah Fauzi Noorlandreform itu harus memakmurkan rakyat bukan sekedar memperoleh bagian tanah saja. Atau Landreform by prosperous. Jadi dalam mengelola sumber daya agraria dengan kegiatan Bagi hasil akan memberi makna mewujudkan landreform demi kesejahteraan rakyat.

E. Kesimpulan

Dalam rangka memberikan keadilan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya agraria (tanah, air, hutan dan ruang angkasa) baik yang ada di perdesaan atau dipertanian, yang dilakukan dengan konsep bagi hasil adalah sangat tepat saat ini. Bagi hasil telah diakui dan menjadi sebuah lembaga yang sudah lama tumbuh dalam hukum adat, yang dalam perkembangan keagrariaan Indonesia diterima menjadi objektif Landreform nasional. Konsep bagi hasil dalam mengelola tanah (pertanian, perkebunan, tambang dan kehutanan), meningkatkan harkat dan martabat Petani melebihi harapannya. Si pemilik sumberdaya akan merasakan penghormatan, karena tanahnya tidak akan pernah hilang dari kepemilikannya sekalipun dia tidak punya tenaga dan modal untuk mengerjakannya, dan terhindar dari penelantaran tanah. Dengan konsep bagi hasil akan menjamin kelangsungan sumberdaya sampai ke anak cucu, sebab hasilnya yang dibagikan bukan sumberdayanya yang dihabisi secara besar-besaran dengan berorientasi pada modal yang ditanam. Dalam pelaksanaannya memang kehadiran Negara harus ikut campur tangan dalam meregulasi dan melaksanakan atau mengawasi regulasinya. Dengan demikian mengelola sumber daya tanah, air, tambang dan hutan dengan konsep bagi hasil ini sudah harus segera dilakukan, demi terciptanya keharmonisan alam dimanfaatkan bagi kehidupan yang sejahtera di masa depan.

DAFTAR BACAAN

- A.P. Parlindungan, *Undang-Undang Bagi Hasil Di Indonesia (Suatu Studi Komparatif)*, Mandar Maju, Bandung, 1991
- George M. Foster, *Traditional Societies And Technological Change*, (second Edition), Harper & Row, Publishers, New York. Evaston. San Francisco. London, 1973

Hans-Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, LP3ES, Jakarta, 1986

Soerjono Soekamto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1987

Muhammad Yamin, Abd Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004

Muhammad Yamin, dalam Harian WASPADA tertanggal 12 Maret 2014 pada hal. Opini)

Menjaga Demokrasi Pembentukan Undang-Undang

Susi Dwi Harijanti
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

The law is not the words of a statute in a book or the pages of old cases, they exists only to the extent that living humans agree it exists and give effect to it.

A. Pendahuluan

Di Indonesia, pembentukan UU secara demokratis mengalami “ujian” beberapa tahun belakangan ini. Tahun 2019, pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menuai kritik besar-besaran. Demonstrasi terjadi hampir di seluruh wilayah tanah air, bahkan membawa korban.¹ Tahun 2020, di tengah-tengah gempuran Covid-19 yang memaksa Presiden beserta jajarannya di tingkat Pusat dan Daerah melakukan tindakan-tindakan *extra ordinary*, masyarakat dikejutkan oleh berita DPR tetap akan melanjutkan pembahasan RUU “bermasalah”. Terdapat, paling tidak, dua RUU yang mengandung persoalan-persoalan mendasar, yakni RUU Cipta Kerja yang menggunakan metoda omnibus, serta RUU MK.

Kekhawatiran utama tertuju terhadap materi muatan serta prosedur pembentukan. Misal, UU No. 19 Tahun 2019, yang saat ini sedang

¹ Lihat, misalnya, “Mahasiswa Tolak Revisi UU KPK di DPR Bakal Unjuk Rasa Lagi Jika...”. nasional.tempco, 19 September 2019, “Demo UU KPK dan RKUHP, 232 Orang Jadi Korban, 3 Dikabarkan Kritis”, <<https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/25/072855665/demo-uu-kpk-dan-rkuhp-232-orang-jadi-korban-3-dikabarkan-kritis?page=all>>, 25 September 2019.

menjalani pengujian formal di MK, mengandung ketentuan-ketentuan hukum yang bertolak belakang dengan politik hukum pemberantasan korupsi dan melalui prosedur pembentukan yang bertentangan dengan asas-asas demokrasi dan negara hukum. RUU Cipta Kerja, dikritik oleh masyarakat sebagai rancangan yang tidak berpihak pada rakyat, melainkan pada kepentingan ekonomi, dalam hal ini kepentingan pengusaha atau investor.² Demikian pula RUU MK. Diinisiasi oleh DPR, RUU ini dirancang secara “sembunyi-sembunyi” oleh Badan Legislasi DPR dalam waktu relatif cepat dan dikhawatirkan memperlemah MK.³

Pendapat umum menerima bahwa UU atau legislasi merupakan produk politik dimana proses pembentukannya dilakukan oleh lembaga-lembaga politik, yaitu DPR dan Presiden. Karenanya, dimensi politik sangat memengaruhi, mulai dari perumusan hingga pengesahan. Namun, di lain pihak, UU merupakan cara rakyat mengatur dirinya karenanya keterlibatan rakyat sebagai bentuk kontrol menjadi suatu hal yang tak terelakkan. Meskipun, seluruh prosedur telah ditempuh secara formal, namun belum berarti menghasilkan suatu UU dengan materi muatan yang baik.

Argumentasi utama tulisan ini:menghasilkan UU yang demokratis baik dari aspek materi muatan atau substansi memerlukan prosedur pembentukan yang demokratis pula. Pembentukan UU secara demokratis tidak hanya tunduk pada hukum, melainkan juga harus sejalan dengan etika bernegara (*constitutional ethics*). Tunduk pada hukum tidak diartikan secara sempit, yakni hanya terbatas pada norma-norma, melainkan meliputi pula asas-asas, baik yang terdapat dalam UUD 1945 maupun UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2020.

Untuk mempermudah mengikuti alur berpikir penulis, tulisan ini dibagi menjadi beberapa bagian: Bagian A adalah paparan yang mengantarkan isu-isu penting dalam pembentukan UU di Indonesia, termasuk argumentasi penulis. Selanjutnya, pada Bagian B akan dijelaskan kaitan antara pembentukan UU dengan demokrasi. Aspek prosedur, secara khusus, akan dibahas pada Bagian C karena penulis

² Lihat, misalnya, “Omnibus Law RUU Cipta Kerja, antara Kepentingan Investor dan Perbudakan Modern” Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul “Omnibus Law RUU Cipta Kerja, antara Kepentingan Investor dan Perbudakan Modern”, 6 Maret 2020, <<https://nasional.kompas.com/read/2020/03/06/07360811/omnibus-law-ruu-cipta-kerja-antara-kepentingan-investor-dan-perbudakan>>

³ Lihat, misalnya, “Wacana Revisi UU MK yang Menuai Kritik”. 14 April 2020, <<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/14/08504841/wacana-revisi-uu-mk-yang-menuai-kritik?page=all>>

berpendapat prosedur merupakan jantung hukum, yang akan dilanjutkan dengan uraian mengenai aturan prosedur pembentukan UU. Analisis prosedur pembentukan UU dengan menggunakan tiga instrument hukum yang kontroversial, yaitu: UU KPK, RUU Cipta Kerja, serta RUU MK akan diuraikan pada Bagian E. Akhirnya, pada Bagian F akan berisi kesimpulan.

B. Pembentukan UU dan Demokrasi

Secara umum demokrasi digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, for the people*). Suatu ungkapan yang disampaikan oleh Presiden Abraham Lincoln dalam pidato 19 November 1863 di Gettysburg Pennsylvania.⁴

Sebagai suatu konsep yang senantiasa berkembang, diakui tidak mudah memberikan pengertian demokrasi karena demokrasi mempunyai spektrum yang sangat luas. MacIver sudah mengingatkan bahwa demokrasi sebagai bentuk penyelenggaraan negara tidak pernah tercapai secara sempurna.⁵ Selain itu, Mac Iver mengingatkan:

*“Practically all modern states are, in terms of definition already given, to be classed as democracies, but no two are quite alike in character. Democracy is in part a matter of degree, in part a matter of particular mechanism through which the general will be expressed”.*⁶

Demokrasi berkembang menjadi beragam konsep. Misalnya, dalam bukunya, David Beetham menyatakan terdapat berbagai antithese yang didalamnya berisi konsepsi-konsepsi demokrasi yang tidak compatible, misalnya demokrasi sebagai deskriptif atau preskriptif konsep; demokrasi langsung vs demokrasi perwakilan; demokrasi elit vs demokrasi partisipasi; demokrasi politik vs demokrasi sosial, demokrasi dengan suara terbanyak vs demokrasi konsensus; demokrasi sebagai realisasi persamaan atau sebagai perbedaan yang dinegosiasikan.⁷

⁴ Abraham Lincoln, *The Gettysburg Address*, Penguin Books, England, 2009, hlm 116. Menariknya, Clifford D. May sebagaimana dikutip oleh Arend Lijphart mengatakan definisi yang dikemukakan oleh Lincoln sebenarnya telah diutarakan oleh Daniel Webster – 33 tahun sebelum Gettysburg Address – dimana ia mengatakan ‘a people’s government, made for the people, made by the people, and answerable to the people’. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Second Edition, Yale University Press, New Haven & London, 2012, hlm 1.

⁵ R.M. MacIver, *The Web of Government*, Cet. ke-19, The Macmillan, New York, 1961, hlm 175.

⁶ R.M MacIver, *The Modern State*, London: Oxford University Press, Reprinted 1932, hlm 351-352.

⁷ David Beetham, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Cambridge, 1999, hlm 1.

Dalam perkembangan, diakui bahwa tidak mungkin melaksanakan demokrasi langsung. Oleh karena itu, dibentuklah badan perwakilan rakyat sebagai perwujudan demokrasi tidak langsung. Dalam negara republik demokratis, pada dasarnya rakyatlah yang memerintah. Pembentukan UU adalah salah satu cara rakyat mengatur dirinya. Konsekuensinya, pembentukan yang dilakukan oleh wakil rakyat tidak dapat menegasikan, bahkan bertentangan dengan kehendak rakyat.

Bila dikaitkan dengan ajaran Rousseau mengenai kontrak sosial, maka kekuasaan negara, dalam hal ini pembentukan UU haruslah didasarkan pada *general will* atau *volonté général*. Untuk menjamin kehendak umum, maka partisipasi publik menjadi suatu keniscayaan. Oleh sebab itu, dalam demokrasi perwakilan tetap ada pranata-pranata yang mencerminkan demokrasi langsung, seperti referendum, petisi, dan *recall*.

Diantara berbagai bentuk prosedur, partisipasi merupakan salah hal penting dan paling menarik, karena ia berkenaan dengan keadilan prosedural atau *procedural fairness*.⁸ Baik dalam teori maupun praktik, partisipasi dapat dijumpai dalam proses-proses hukum, administrasi, dan politik. Partisipasi dalam proses hukum dan administrasi memiliki arti sempit dan lebih bersifat teknis. Sementara itu, partisipasi dalam proses politik (termasuk pembentukan UU) lebih bersifat kompleks dan bervariasi. Sekalipun terdapat perbedaan signifikan antara partisipasi dalam proses hukum dan politik, namun dijumpai beberapa kesamaan yang mendasarinya.⁹

Pertama; kesamaan justifikasi partisipasi dalam semua proses, yang meliputi tiga hal, yaitu: partisipasi merupakan instrumen untuk mencapai hasil tertentu; partisipasi adalah instrumen untuk mengakomodasi nilai-nilai penting lainnya; serta secara natural partisipasi merupakan suatu hal yang baik.

Kedua; partisipasi memungkinkan orang mempengaruhi proses dimana orang tersebut diperkirakan terkena akibat dari suatu putusan. Ide ini berasal dari teori politik modern yang mengatakan bahwa seseorang bertanggung jawab terhadap kehidupan dan masa depannya, dan terlibat dalam proses merupakan salah satu cara untuk bertanggung jawab.

Banyak orang berpikir bahwa kesempatan untuk berpartisipasi dalam putusan-putusan politik bukanlah semata-mata karena kebijakan atau sebuah kemungkinan, melainkan karena merupakan sebuah

⁸ D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Clarendon Press, 1996, hlm 128.

⁹ *Ibid*, hlm 129-130.

prinsip.¹⁰ John Rawls sebagaimana dikutip oleh Galligan menyatakan pentingnya partisipasi yang sama (*equal participation*) dalam proses politik yang merefleksikan *political equality*.¹¹ Dan, pembenaran atas klaim tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa kesetaraan politik merupakan fondasi untuk menghasilkan suatu sistem legislasi yang adil dan efektif.¹² Tampaknya klaim yang dilakukan oleh Rawls menunjuk pada hal-hal sebagai berikut: (a) obyek politik adalah menghasilkan hukum atau peraturan yang adil; (b) dimana hukum atau peraturan yang adil berarti hukum atau peraturan yang responsif terhadap kepentingan umum; dan (c) untuk membuat hukum atau peraturan yang adil tersebut, harus ada kesempatan yang sama untuk partisipasi.¹³

Bagir Manan menyatakan dalam pembentukan UU yang demokratis, pendapat publik tidak dapat diabaikan, karena beberapa alasan:¹⁴

Pertama; partisipasi publik tetap diperlukan untuk menjamin kehendak rakyat yang oleh Rousseau disebut sebagai *volonté générale*. Dalam konteks ini partisipasi publik menjamin perwujudan pemerintahan dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan sekaligus merupakan fungsi kontrol yang dilaksanakan langsung oleh rakyat.

Kedua; demokrasi mengandung esensi rakyat yang menentukan cara rakyat diperintah dan rakyatlah yang menentukan cara-cara menjalankan pemerintahan. Pengabaian terhadap kehendak publik dapat bermakna tidak menempatkan kehendak rakyat sebagai suatu proses yang seharusnya dipertimbangkan.

Memperhatikan bahwa demokrasi terimplementasi dalam pembentukan UU yang memerlukan prosedur-prosedur tertentu untuk melaksanakannya, maka uraian di bawah ini akan menjelaskan pentingnya memahami fungsi prosedur tersebut.

C. “Prosedur Adalah Jantungnya Hukum” (*Procedure is the heart of the law*)

Diyakini, dalam sebuah negara hukum yang demokratis, peraturan perundang-undangan haruslah tidak bermasalah dari aspek substansi dan prosedur pembentukan (*substantive due process of law dan procedural due process of law*). Hukum substantif mengatur apa yang harus dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan hukum prosedural

¹⁰ *Ibid*, hlm 147.

¹¹ *Ibid*.

¹² *Ibid*.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ Bagir Manan, “Keterangan Ahli dalam Pengujian Formal UU No. 19 Tahun 2019, April 2020, hlm 6-7.

disediakan jika para subyek hukum memilih akan menggunakannya. Misalnya, seseorang ingin menegakkan hak hukumnya melalui pengadilan, maka dia harus tunduk pada hukum acara di pengadilan. Selanjutnya, hukum substantif mengatur hubungan antara individu dengan individu, serta hubungan antara individu dengan negara. Sedangkan hukum prosedural menentukan bagaimana hukum substantif dibentuk, dikelola, dan ditegakkan oleh pembentuk undang-undang, hakim, administrasi negara, serta perorangan (untuk perkara-perkara keperdataan).

Tanpa prosedur, hukum dan lembaga-lembaga hukum tidak akan dapat mencapai tujuannya.¹⁵ Karena hukum penting dan diinginkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial, maka prosedur juga memainkan peranan penting dan harus diletakkan dalam fungsi yang sama dengan ketentuan substantif untuk mencapai tujuan sosial tersebut. Untuk konteks apapun, apakah dalam rangka pemeriksaan perkara di pengadilan, keputusan-keputusan administrasi, atau bentuk-bentuk proses hukum lainnya, prosedur adalah penting untuk menjamin bahwa semua persoalan atau isu dijembatani untuk menghasilkan sebuah kesimpulan atau putusan yang benar. Apakah obyeknya menetapkan standar-standar hukum terhadap fakta-fakta tertentu, melaksanakan diskresi yang sesuai dengan hal-hal tertentu, atau menyelesaikan sebuah sengketa dengan membawa para pihak, prosedur bersifat fundamental. Hal ini merefleksikan beberapa hal, meliputi:

Pertama; prosedur merupakan instrumen untuk meraih keputusan dan melaksanakan proses-proses, dan dalam konteks itu berarti mencapai tujuan hukum. **Kedua;** prosedur menyediakan tujuan-tujuan serta nilai-nilai, di samping hasil. **Ketiga;** prosedur selalu berkaitan dengan pertanyaan mengenai keadilan (*fairness*).¹⁶

Dalam praktik, dijumpai beberapa jenis hukum prosedural, tergantung bagaimana, dimana, dan oleh siapa hukum itu digunakan. Ada prosedur legislatif, misalnya tentang pembentukan undang-undang, yang dimulai dari tahap penyerahan hingga persetujuan RUU. Ada pula prosedur administrasi, misalnya asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Di lembaga peradilan, ada hukum acara.

Pada dasarnya “prosedur adalah jantungnya hukum” menurut Howard dan Summer.¹⁷ Apa maknanya? Ungkapan tersebut menurut Howard dan Summer menunjukkan bahwa dalam sebuah sistem

¹⁵ D.J. Galligan, *Due Process...*, *op., cit.*, hlm 1.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Charles G. Howard and Robert S. Summer, *Law, its nature, functions, and limits, Englewood Cliffs*, New Jersey: Prentice-Hall, 1965, hlm 97-99.

hukum, hukum prosedural memegang peran yang sangat penting. Mengapa?

Pertama; dalam sejarah hukum Anglo-American, hukum prosedural terbentuk terlebih dahulu. Di England, pada masa awal, seseorang tidak mungkin membawa perkaranya ke pengadilan tanpa mendapatkan "*writ*"¹⁸ terlebih dahulu dari Lord Chancellor untuk memulai suatu tindakan, dan writ tersebut diperuntukkan untuk perkara-perkara tertentu. Jadi, jika suatu pihak akan menegaskan klaimnya atas suatu hak tertentu melawan orang lain, seseorang tersebut tidak dapat melakukannya sampai ia memperoleh writ tersebut. "Prosedur", yaitu memperoleh writ, bukan hanya jantungnya hukum, melainkan pula sebagai cara menuju hukum, tanpanya tidak ada hukum.

Kedua; prosedur merupakan satu-satunya cara dengan mana ketentuan-ketentuan abstrak dalam hukum substantif secara otoritatif dapat digunakan ke dalam fakta-fakta konkrit. Tanpa prosedur, arti dan pentingnya ketentuan atau prinsip abstrak yang terdapat dalam hukum substantif menjadi tak menentu.

Ketiga; prosedur menempati tempat yang penting dalam hukum karena masyarakat menilai berfungsinya sebuah sistem hukum secara keseluruhan terutama berdasarkan apa yang mereka ketahui tentang proses pra peradilan dan proses peradilan. Jika mereka melihat bahwa sistem itu dirasa tidak adil bagi mereka, mereka acapkali berkesimpulan bahwa keseluruhan sistem hukum tidak adil dan akibatnya penghormatan terhadap hukum akan turun.

Keempat; prosedur pengadilan merupakan perwujudan nilai-nilai penting atau absolut, yang pada umumnya dipegang oleh orang-orang di seluruh dunia. Misalnya, seseorang tidak boleh menjadi hakim bagi perkaranya, atau seseorang mempunyai hak untuk mempertahankan diri melawan tuduhan yang ditujukan kepada dirinya, dan lain-lain.

Kelima; prosedur menempati tempat yang penting karena standar-standar dari prosedur pengadilan yang adil seringkali dipandang sebagai cara untuk menjamin dan menegakkan nilai-nilai substantif yang mendasar, seperti hidup dan kemerdekaan. Hakim Agung Amerika Frankfurter menyatakan bahwa perkembangan kemerdekaan

¹⁸ "*Writ*" adalah "*a written judicial order to perform a specified act, or giving authority to have it done, as in a writ of mandamus or certiorari, or as in an "original writ" for instituting an action at common law. A written court order or a judicial process, directing that a sheriff or other judicial officer do what is commanded by the writ; or giving authority and commission to have it done*". Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1990, hlm 1608.

sebagian besar merupakan hasil dari pengembangan jaminan-jaminan prosedural.

Keenam; pentingnya prosedur dapat dilihat dari alasan-alasan lain di luar hal-hal yang telah disebutkan di atas. Hal ini berkaitan dengan fungsi dasar hukum, yaitu memelihara ketertiban. Prosedur-prosedur yang terdapat, baik di bidang legislatif maupun yudikatif, berkontribusi pada pemeliharaan ketertiban ini. Dengan prosedur ini, kekuasaan legislatif dapat membuat ketentuan-ketentuan yang mengatur perubahan sosial secara tertib. Prosedur pula yang menyediakan penyelesaian sengketa terhadap tuntutan tertentu dilakukan secara damai, guna menghindari chaos akibat main hakim sendiri.

Ketujuh; prosedur dari berbagai jenis, misal legislatif, administrasi, dan yudisial digunakan untuk melaksanakan fungsi hukum yang lain, yakni penyelesaian sengketa. Namun, fungsi ini akan ditentukan oleh karakter atau sifat. Misalnya, hukum keperdataan secara umum memiliki sifat preventif yang didisain terutama untuk mencegah, sedangkan penyelesaian sengketa menjadi disain turunan kedua. Beberapa hukum dalam rezim keperdataan memiliki sifat untuk memperkuat institusi sosial. Misalnya, hukum perkawinan yang sangat menekankan pada pernikahan monogami. Hukum seperti ini tidak terutama ditujukan untuk menyelesaikan sengketa.

Kebalikan dengan hukum keperdataan, rezim hukum publik ditujukan untuk mempertahankan sistem hukum yang berlaku dan mempertahankan ketertiban. Karenanya, sifat sengketanya akan berbeda dengan sengketa dalam hukum keperdataan.

Fungsi dasar hukum yaitu melindungi kebebasan dasar manusia. Melalui larangan bagi pembentuk UU untuk melakukan pelanggaran terhadap kebebasan-kebebasan tersebut berarti larangan tersebut telah menjamin kebebasan dasar ini.

Selanjutnya, hukum publik berperan penting untuk melakukan pengawasan terhadap pejabat publik. Akhirnya, fungsi yang sangat mendasar dari hukum publik adalah perumusan dan pengelolaan yang otoritatif terhadap kebijakan-kebijakan sosial yang bersifat substantif. Keseluruhan perumusan dan pengelolaan tersebut yang merefleksikan kesejahteraan masyarakat tidak dapat diidentifikasi melalui penyelesaian sengketa antara individu.

Pentingnya prosedur tidak dapat dirasakan dan dijalankan apabila tidak dituangkan dalam bentuk norma-norma hukum yang dibungkus dalam sebuah atau beberapa peraturan. Bagian berikut akan berisi penjelasan mengenai peraturan-peraturan pembentukan UU di Indonesia.

D. Pengaturan Prosedur

Dalam UUD 1945, terdapat tiga sendi sebagai dasar konstitusional UU (dan peraturan perundang-undangan), meliputi:¹⁹

Pertama; sendi demokrasi. Sendi ini terdapat dalam Pembukaan (*Preamble*) sebagaimana terdapat dalam Sila Keempat Pancasila dan ketentuan dalam Batang Tubuh, yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebagaimana telah disebutkan pada Bagian terdahulu, badan perwakilan rakyat merupakan pengejawantahan paham demokrasi adalah badan yang menjalankan fungsi legislatif, disamping memiliki fungsi-fungsi lainnya, misalnya fungsi pengawasan. Sendi kerakyatan tidak dapat dipisahkan dari fungsi pengaturan. Rakyat yang menjadi sumber dan sekaligus pembentuk UU untuk mengatur dirinya dan pemerintah. Semua peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus dibentuk secara demokratis. Di tingkat Pusat terdapat pembentuk UU yang terdiri dari DPR dan Presiden, sedangkan di tingkat Daerah terdapat DPRD dan Pemerintah Daerah. Tidak semua peraturan perundang-undangan dibentuk oleh badan perwakilan. Meskipun demikian, sendi demokratis sejauh mungkin dipertahankan dengan cara delegasi dari UU atau kewenangan yang diatur oleh UU.

Kedua; sendi negara berdasarkan atas hukum. Sendi ini terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Semula, tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machtstaat*). Sendi ini ditandai dengan kehadiran asas legalitas. Untuk memungkinkan kepastian perwujudan asas legalitas, maka dibuat peraturan perundang-undangan secara demokratis. Oleh karenanya, secara materil, asas negara hukum tidak dapat dipisahkan dari sendi kerakyatan.

Ketiga; sendi negara berdasarkan konstitusi atau konstitusionalisme. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan penganutan terhadap sendi ini dengan menyatakan “... dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Esensi dari sendi konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan melalui norma-norma konstitusi guna melakukan perlindungan HAM.

Berbagai sendi di atas, dielaborasi dalam ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang mengatur pembentukan UU, yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, serta Pasal 22D UUD 1945. Pasal 5 ayat (1) memungkinkan Presiden mengajukan rancangan UU. Sedangkan Pasal 20 UUD 1945 memberikan dasar formal pembentukan UU di Indonesia. Meskipun

¹⁹ Bagir Manan, “Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional”, *Makalah*, 1993, hlm 9-12.

tidak rinci, namun jika dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan sebelum perubahan, ketentuan-ketentuan dalam Pasal 20 ini lebih lengkap. Politik hukum pembentukan menempatkan DPR sebagai badan utama pembentuk UU, yang ditandai dengan frasa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” sebagaimana terdapat dalam Pasal 20 ayat (1). Perubahan-perubahan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) serta Pasal 20 UUD 1945 menurut Saldi Isra telah mengantarkan terjadinya pergeseran fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia.²⁰

Sepanjang mengenai DPR dan Presiden, didapati beberapa unsur prosedural pembentukan undang-undang.

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Inisiatif pembentukan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (3) Rancangan undang-undang dibahas (bersama) oleh DPR dan Presiden.
- (4) Rancangan undang-undang disetujui bersama oleh DPR dan Presiden untuk menjadi undang-undang.
- (5) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- (6) Tenggang waktu pengesahan rancangan undang-undang oleh Presiden adalah 30 hari.
- (7) Apabila lampau waktu 30 hari Presiden tidak mengesahkan, rancangan undang-undang menjadi undang-undang.
- (8) Setiap undang-undang – baik yang disahkan atau tidak disahkan oleh Presiden – harus diundangkan dalam Lembaran Negara.
- (9) Tata cara pengundangan diatur dalam undang-undang.

Meskipun lebih lengkap, namun harus diakui Pasal 20 tidak mengatur secara rinci. Ketentuan delegasi diberikan oleh Pasal 22A UUD 1945 yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.

Prosedur rincinya diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019, yang memuat: asas dan prosedur pembentukan, materi muatan peraturan perundang-undangan, dan partisipasi masyarakat. Pasal 5 adalah pasal yang mengatur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang meliputi:

- (1) Asas kejelasan tujuan: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai

²⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010, hlm 19.

- (2) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat: setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- (3) Asas kesesuaian antara jenis, hirarkhi dan materi muatan: dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- (4) Asas dapat dilaksanakan: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis
- (5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan: setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (6) Asas kejelasan rumusan: setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- (7) Asas keterbukaan yang berarti mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan. Konsekuensinya, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya memberikan masukan.

Pasal 88 menghendaki penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan RUU, pembahasan RUU hingga pengundangan UU. Pasal 96 mengatur partisipasi masyarakat dalam arti masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Sejatinya, keterbukaan, partisipasi dan penyebarluasan berkait langsung dengan asas demokrasi dalam pembentukan UU. Dengan kata lain, tanpa kehadiran salah satu dari ketiganya berarti menegasikan demokrasi.

Persoalan yang tidak kalah penting adalah bagaimana kita mendudukan UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam sistem perundang-undangan Indonesia? Menjelaskan status atau kedudukan UU ini menjadi sangat penting manakala MK melakukan uji formal terhadap

suatu UU.

UU No. 12 Tahun 2011, sebagaimana disebutkan di atas, merupakan UU yang lahir atas perintah UUD 1945, dan UU semacam ini dikategorikan sebagai UU organik. K.C. Wheare menyatakan “*No Constitution can be properly understood unless its relation to this Organic Law is appreciated*”.²¹ Apa makna dari ungkapan tersebut? Penulis berpendapat UU organik dikualifikasi sebagai konstitusi dalam arti luas karena sesungguhnya dari aspek materil, ia mempunyai materi muatan konstitusi. Hal ini terbukti dari pendapat K.C. Wheare tersebut, yang menyatakan “tidak ada konstitusi yang dapat dipahami secara tepat, kecuali kalau hubungan antara konstitusi dengan UU organiknya dapat dihargai” (dalam hal ini dipahami).

Apakah sendi-sendi konstitusi mengenai pembentukan UU yang terdapat dalam UUD 1945 serta asas-asas pembentukan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 telah dilaksanakan dengan baik oleh pembentuk UU dalam hal UU KPK, RUU MK serta RUU Cipta Kerja? Bagian berikut akan menjelaskan analisis terhadap ketiganya, baik dari aspek-aspek prosedur maupun substansi.

E. UU dan RUU Bermasalah: Menegasikan Demokrasi

1. UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Sebagaimana telah disebutkan pada Bagian Pendahuluan, publik memandang UU KPK mempunyai persoalan fundamental dalam kaitan dengan materi muatan maupun prosedur pembentukan. Namun, dalam tulisan ini analisis terhadap UU KPK tersebut akan dititikberatkan pada aspek prosedur pembentukan. Bagaimana mungkin DPR dan Pemerintah membahas secara komprehensif hanya dalam waktu kurang dari dua puluh hari. Suatu hal di luar batas penalaran yang wajar. Padahal hukum harus dibuat dalam kewajaran atau kelayakan (*reasonableness*).

Bila pembentukan UU dipandang sebagai suatu proses politik, maka partisipasi rakyat adalah partisipasi politik yang tidak dapat diartikan secara sempit hanya ada di bilik-bilik suara. Jika, UU adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, maka melibatkan pihak yang terkena dalam pengambilan keputusan menjadi suatu kemestian, bukan sebaliknya membuat keputusan yang dianggap terbaik oleh pembuat kebijakan. Rakyat mempunyai hak untuk didengar (*the right to be heard*).

²¹ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, 1966, hlm 3-4.

Selain itu, sebagaimana telah dikemukakan di atas, demokrasi mengandung esensi rakyatlah yang menentukancara rakyat diperintah dan rakyatlah yang menentukan cara-cara menjalankan pemerintahan. Kurangnya perhatian atau mengabaikanberbagai pendapat publik, harapan publik, dan kehendak publik dalam pembentukan UU, dapat dimaknai sebagai tidak menempatkan kehendak publik sebagai suatu prosedur yang semestinya dipertimbangkan, bahkan harus menjadi arahan dalam pembentukannya.²²

Politik hukum pemberantasan korupsi yang terdapat dalam UU No. 30 Tahun 2002 yakni menempatkan korupsi sebagai extra ordinary crime, karenanya diperlukan extra ordinary means untuk memberantasnya. Misal, dikenal mekanisme penyadapan. Hal ini berarti pula untuk memberantas korupsi diperlukan sekaligus sejumlah ketentuan materil (*substantif*) yang khusus (*special substantive law*), lembaga khusus (*extra ordinary institution*) dan tata cara beracara khusus (*extra ordinary procedure*).²³ Menurut pendapat publik, UU No. 19 Tahun 2019, disusun atas dasar prinsip-prinsip baru, bahkan meniadakan atau sekurang-kurangnya mengurangi prinsip “*extra ordinary*”. Perubahan ini sangat mendasar, mengingat sampai saat ini, korupsi masih merupakan perbuatan pidana yang luas, baik pelaku maupun jumlah keuangan negara yang dikorupsi, dan tidak kalah penting akibat terhadap peri kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam tatanan demokrasi, sudah semestinya perubahan yang mendasar ini sangat perlu mendengar dan mempertimbangkan pendapat publik.²⁴

Pertanyaan selanjutnya, apakah karena telah memenuhi prosedur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 UUD 1945, maka secara otomatis dikatakan konstitusional? Harus dipahami bahwa norma harus dipahami bukan sebagai “bunyi”, melainkan “pengertian”. Ketika Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa memerlukan “persetujuan bersama”, seyogyanya dipahami sebagai sebuah pengertian bahwa disetujui oleh para anggota DPR sesuai dengan ketentuan mengenai syarat sahnya keputusan. Kuorum yang didasarkan pada tanda tangan dipandang mempunyai dua fungsi, yaitu: menetapkan syarat sahnya sidang, serta sebagai “prerequisite” untuk menetapkan putusan. Harus dapat diasumsikan bahwa mereka yang menandatangani akan hadir guna memberikan suara.

²² Bagir Manan, “Keterangan..., *op.*, *cit*, hlm 6-7.

²³ *Ibid*, hlm 11.

²⁴ *Ibid*.

Di Indonesia pada prinsipnya fungsi pembentukan undang-undang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).²⁵ Namun, UUD 1945 menguraikan bahwa dalam proses pembentukan undang-undang, kekuasaan membentuk undang-undang dilaksanakan secara bersama-sama oleh DPR dengan Presiden. Bahkan dapat dikatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan yang sama besarnya dengan DPR dalam pembentukan undang-undang. Selain Presiden dan DPR sama-sama bisa mengusulkan rancangan undang-undang,²⁶ Presiden dan DPR sama-sama memiliki ke-wenangan yang dapat menentukan apakah suatu rancangan undang-undang dapat diteruskan untuk disahkan menjadi undang-undang. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Apabila terdapat pertanyaan, “kapan suatu rancangan undang-undang sudah dapat dipastikan menjadi undang-undang?”, maka jawabannya adalah setelah rancangan undang-undang mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Setelah persetujuan bersama, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Apabila tidak disahkan sekalipun, rancangan undang-undang tersebut dengan sendirinya sah menjadi undang-undang.²⁷

Namun, terdapat beberapa pertanyaan yang harus dijawab dengan seksama dan berhati-hati berkenaan dengan pembentukan UU KPK ini.

Pertama; apa makna persetujuan bersama dari DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang?

Kedua; bagaimana mengukur keabsahan persetujuan bersama dari DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang?

Apakah makna persetujuan bersama DPR dan Presiden dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945? Persetujuan bersama tersebut merujuk pada persetujuan atas suatu rancangan undang-undang dari DPR di satu sisi, dan persetujuan dari Presiden di sisi lain. Sebagai sebuah keputusan, persetujuan bersama dari DPR dan Presiden merepresentasikan tindakan negara untuk membentuk undang-

²⁵ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

²⁶ Lihat Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁷ Lihat Pasal 20 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

undang.

Negara merupakan badan hukum publik yang hanya dapat bertindak dan menjalankan fungsinya melalui lembaga negara. Sebagai contoh, di Indonesia, fungsi pembentukan undang-undang dilaksanakan oleh DPR, fungsi pemerintahan dilaksanakan oleh Presiden, dan fungsi kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara itu sendiri tidak dapat bertindak dan berfungsi sendiri, melainkan melalui tindakan dari orang-orang menduduki jabatan pada lembaga negara tersebut. Oleh karena itu, ada sejumlah tindakan dari orang yang berkedudukan sebagai pejabat negara dikategorikan sebagai tindakan negara, persoalan ini yang dimaksud oleh Hans Kelsen sebagai persoalan "*the imputation of a human action to the state*".²⁸

Hans Kelsen mempertanyakan, kapan suatu tindakan seseorang dikategorikan sebagai tindakan negara? Apa saja syarat sah suatu tindakan seseorang dikategorikan sebagai tindakan negara? Menurut Hans Kelsen menguraikan bahwa tidak semua orang memiliki kedudukan untuk bertindak mewakili tindakan negara, hanya orang yang memiliki kedudukan sebagai pejabat yang berwenang yang tindakannya dapat dikategorikan sebagai tindakan negara. Namun, tidak semua tindakan dari seseorang yang memiliki kedudukan sebagai pejabat yang berwenang sah menjadi tindakan negara. Tindakan seorang pejabat negara hanya sah, apabila dilakukan sesuai persyaratan dan prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum.²⁹

Oleh karena itu, Hans Kelsen berpendapat bahwa selain menentukan siapa yang berwenang untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, sebuah tata hukum harus pula menentukan syarat dan tata cara untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut.³⁰

Keabsahan persetujuan Presiden terhadap rancangan undang-undang lebih mudah diukur, karena sebagai lembaga negara, lembaga kepresidenan dipegang oleh seorang pejabat presiden dan seorang wakil presiden yang bekerja secara hierarkis. Apabila Presiden setuju atas suatu rancangan undang-undang, Presiden dapat menugasi Menteri untuk memberikan persetujuan bersama pada persidangan di DPR. Hans Kelsen menyebut lembaga semacam ini sebagai *simple organ*, dimana pengambilan keputusan hanya

²⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, United States of America: Transactions Publisher, 2005, hlm. 191-92.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

membutuhkan kehendak dan tindakan dari seorang pejabat yang secara hierarkis memiliki kedudukan tertinggi.³¹

Berbeda dengan persetujuan Presiden, persetujuan DPR atas suatu rancangan undang-undang perlu diukur secara berhati-hati. Apa makna dari persetujuan DPR dalam pembentukan undang-undang? Persetujuan DPR tentu tidak dapat dipersamakan dengan persetujuan dari Ketua DPR, Pimpinan DPR, apa lagi Ketua Fraksi. DPR merupakan lembaga perwakilan yang diisi oleh anggota-anggota, dan masing-masing anggota merupakan pejabat negara yang memiliki kedudukan setara satu sama lain. Setiap anggota DPR memiliki terpilih dan memiliki legitimasi secara langsung dari rakyat. Keberadaan Ketua, Pimpinan, dan Ketua Fraksi di DPR merupakan alat kelengkapan yang sifatnya administratif belaka. Dalam pengambilan keputusan, suara dari satu orang anggota DPR memiliki nilai yang sama dengan suara dari Ketua DPR. Hans Kelsen menyebut lembaga semacam ini sebagai *composite collegiate organ*, dimana pengambilan keputusan membutuhkan kehendak dan tindakan gabungan (*convergent acts*) dari sejumlah pejabat pada lingkungan lembaga negara tersebut.³²

Dalam pengambilan keputusan DPR yang merupakan konvergensi dari keputusan-keputusan anggotanya, dibutuhkan pengaturan yang jelas mengenai bagaimana cara menggabungkan keputusan parsial anggota untuk mendapatkan keputusan resultan lembaga. Pengaturan tersebut dapat berupa tata cara pembentukan undang-undang (*legislative process or procedure*). Namun, keberadaan *legislative procedure* yang dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun tata tertib DPR tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi. Apabila ada ketentuan pada undang-undang maupun tata tertib yang mengatur bahwa pembentukan atau perubahan undang-undang dapat dilakukan oleh pimpinan DPR atau Ketua Fraksi saja, tentu ketentuan semacam ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Dalam terminologi Hans Kelsen, keputusan DPR sebagai institusi untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang merupakan fungsi penuh (*total function*). Keputusan tersebut merupakan gabungan dari fungsi parsial (*partial function*), yaitu keputusan dari masing-masing anggota DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Pada lembaga yang bersifat kolegial, Hans

³¹ *Ibid.*, hlm. 195.

³² *Ibid.*, hlm. 196.

Kelsen menyatakan bahwa keputusan lembaga merupakan gabungan dari keputusan anggota yang dapat diambil dengan prinsip konsensual (*unanimity*), maupun berdasarkan hasil pemungutan suara terbanyak (*majority*).³³

Untuk memastikan setiap keputusan yang dikeluarkan oleh DPR dalam pembentukan undang-undang representatif, mewakili kehendak dan keputusan dari setiap anggota DPR, dalam legislative procedure ditemukan ketentuan mengenai ketentuan kuorum. Oleh karena itu, ketentuan mengenai kuorum harus dilihat bukan hanya sebagai prasyarat persidangan, tetapi juga sebagai prasyarat dalam pengambilan keputusan. Apabila pengambilan keputusan dilakukan oleh persidangan yang sudah tidak kuorum, maka keputusan tersebut tidak representatif, cacat secara formal, dan tidak dapat mewakili makna “persetujuan DPR” sebagaimana dimaksud pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Pembentukan UU KPK juga bermasalah dari sudut etika karena ditetapkan di saat akhir-akhir masa jabatan dimana sebagian besar anggotanya dalam situasi lame duck. Praktik semacam ini dapat bermuara pada terciptanya defisit demokrasi. Pada saat rancangan revisi undang-undang KPK secara cepat dibahas dan disahkan, pemilihan umum 2019 telah selesai dilaksanakan dan melahirkan anggota-anggota DPR terpilih yang akan menggantikan anggota DPR yang pada masa itu tengah menjabat. Dalam logika demokrasi, anggota DPR yang tidak terpilih kembali sejatinya telah kehilangan legitimasi demokrasi yang mengakibatkan tidak seharusnya mereka mengajukan, mengesahkan, ataupun membuat keputusan-keputusan yang berdampak luas terhadap rakyat.³⁴ Segala keputusan yang penting bagi rakyat seharusnya menjadi inisiatif, dibahas, dan disahkan oleh anggota DPR yang baru hasil pemilihan umum 2019.

Di dalam perspektif hukum tata negara, keberadaan anggota DPR setelah dilakukannya pemilihan umum yang menghasilkan anggota DPR baru yang akan menjabat, diposisikan sebagai *lame duck legislature*, dan masa sidang yang sedang berlangsung pada saat itu disebut sebagai *lame duck session*.³⁵ Konsep *lame duck* semacam ini telah dipraktikkan, misalnya di Amerika Serikat berdasarkan

³³ *Ibid.*

³⁴ Rivka Weil, “Resurrecting Legislation”, *International Journal of Constitutional Law* Vol. 14 No.2, 2016, Oxford University Press, hlm. 530.

³⁵ Congressional Research Service, “Lame Duck Sessions of Congress, 1935-2016”, April 6th 2018, hlm.1.

Amandemen ke-20 yang berlaku sejak tahun 1935.³⁶ Dalam konstruksi *lame duck legislature* dan *lame duck session*, *Congress* akan melakukan pengekanan diri untuk tidak melaksanakan kewenangannya yang akan berdampak pada masyarakat ataupun menimbulkan dampak yang merugikan bagi anggota *Congress* berikutnya. Pengekanan diri semacam ini muncul akibat kesadaran bahwa setelah tidak akan lagi menjabat pada periode berikutnya, para legislator secara faktual telah kehilangan instrumen pengawasan yang berdasarkan ajaran demokrasi dilakukan melalui pemilihan umum. Akibatnya, para anggota legislatif yang tidak terpilih kembali dikhawatirkan akan mengabaikan konstituennya dan mengutamakan kepentingan-kepentingan personalnya.³⁷

Rancangan revisi undang-undang KPK merupakan rancangan yang penuh dengan perdebatan dan penolakan publik yang luas. Hal ini dapat terlihat dengan berkali-kalinya dilakukan penundaan pembahasan oleh DPR dan pemerintah. Oleh karena itu, sudah selayaknya rancangan undang-undang yang memiliki derajat kompleksitas sosial yang tinggi semacam ini, dibahas oleh anggota DPR yang baru dan pada masa sidang yang baru, bukan dilakukan secara tergesa-gesa pada masa *lame duck* oleh DPR yang *lame duck* pula.

2. RUU MK

Seharusnya disadari setiap saat membicarakan, mendiskusikan, memberikomentar, dan kehendak membuat aturan-aturan baru di bidang atau yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman (*the judiciary*), ada pertarungan mengenai “eksistensi jaminan dan perlindungan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kebebasan hakim”.³⁸

Makna yang terkandung dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah larangan segala bentuk campur tangan (*interference*), baik langsung maupun tidak langsung. Larangan ini bukan saja karena bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Bon Sang Koo, Jun Seok Kim, Jun Young Choi, “Testing Legislative Shirking in a New Setting: The Case of Lame Duck Session in The Korean National Assembly”, *Japanese Journal of Political Science* Vol. 20 No. 1, December 2018. Hlm. 1.

³⁸ Bagir Manan, “Beberapa Komentar Terhadap RUU Jabatan Hakim”, Makalah, disampaikan dalam Rapat Persiapan Pembahasan RUU Jabatan Hakim yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 16 November 2016, hlm 1.

1945, melainkan juga sekaligus bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, negara hukum, konstitusionalisme, dan hak asasi manusia.

Selain harus memperhatikan prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, rencana mengubah suatu undang-undang organik juga harus mendapat perhatian secara sungguh-sungguh. Hal ini disebabkan sifat suatu undang-undang organik dimana pembentukannya diperintahkan secara langsung oleh UUD.

Ketentuan-ketentuan dalam RUU MK pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan di bidang ketatanegaraan. Pada negara-negara yang berorientasi pada upaya membangun dan menjalankan satu tradisi kenegaraan, perubahan-perubahan yang acapkali dilakukan merupakan suatu hal yang tidak lazim. Hal ini disebabkan atas beberapa pertimbangan, meliputi:³⁹

Pertama; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik bersentuhan langsung dengan sendi, asas, dan kaidah UUD. Jika tidak hati-hati, perubahan-perubahan itu secara langsung akan menjadi ukuran melaksanakan atau menjauhi UUD.

Kedua; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan dan politik akan serta merta berdampak pada tatanan pengelolaan negara, pemerintahan dan politik.

Ketiga; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan dan politik dapat menghambat proses pematangan tatanan bernegara, berpemerintahan dan politik yang sehat, seperti pendewasaan demokrasi, tatanan politik yang bertanggungjawab, atau tatanan sosial yang taat pada hukum.

Keempat; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan dan politik akan menyeret juga berbagai tatanan dan kebijakan ekonomi, sosial, dan lain-lain.

Kelima; perubahan-perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik dapat menimbulkan inkonsistensi, bahkan pertentangan dengan undang-undang lain atau undang-undang lain harus diubah yang belum tentu lebih baik dari undang-undang yang sudah ada.

Terbitnya RUU MK ini patut dipertanyakan dari segi prosedur dan substansi. Dari aspek prosedur, pertanyaan paling mendasar adalah apakah sejalan dengan sendi-sendi demokrasi, negara hukum, dan

³⁹ Bagir Manan, "Evaluasi dan Analisis Undang-Undang Peradilan Makalah", disampaikan dalam FGD yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 12 Oktober 2017, hlm 2-3.

konstitusi serta Diketahui secara luas bahwa Ketua Baleg menjadi pengusul tunggal sebagaimana dinyatakan dalam Koran Kompas 13 April 2020.⁴⁰ Meskipun berdasarkan Pasal 21 UUD 1945, anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang, namun selayaknya Pasal tersebut, lagi-lagi, tidak boleh dipahami sekedar sebagai “bunyi”, melainkan sebagai suatu “pengertian”. Apakah RUU yang diajukan oleh perorangan diajukan dan dibahas seperti prosedur sebagaimana umumnya? Pengalaman di Inggris menunjukkan bahwa RUU yang berasal dari perorangan (disebut sebagai “*private members’ bill*”) melalui prosedur yang lebih sulit dibandingkan jenis yang lainnya, misalnya hari pembahasan tertentu, dan tidak terlalu banyak yang disetujui melalui *Royal Assent*.⁴¹ Atas dasar hal-hal di atas, maka layak dipertanyakan apakah RUU MK telah memenuhi asas-asas demokrasi, negara hukum, serta konstitusi?

Masih dari aspek prosedur, RUU ini diajukan lewat kumulatif terbuka.⁴² Pengalaman menunjukkan, beberapa UU yang dibentuk atas dasar kumulatif terbuka mengatur hal-hal yang berbeda dengan apa yang telah diputuskan oleh MK. Misal, Putusan MK tentang Hak Angket DPR digunakan sebagai dasar untuk melakukan perubahan UU KPK.

Selain itu, NA RUU MK tidak memberikan penjelasan-penjelasan yang bersifat ilmiah yang dapat digunakan sebagai justifikasi melakukan perubahan. Tidak terdapat buku-buku teks, artikel-artikel jurnal bereputasi, dan lain-lain sumber yang mempunyai sifat otoritatif, yang digunakan dalam NA tersebut. Karenanya tidak mengherankan, analisisnya sangat dangkal.

Diluar hal-hal yang bersifat prosedural, materi perubahan tidak mengandung politik hukum memperkuat MK. Alih-alih memperkuat, yang terjadi justru sebaliknya yakni kecenderungan adanya “politisasi badan peradilan” atau “*politization of the judiciary*”. Bagir Manan menyatakan:

“Telah dikemukakan, Undang-Undang adalah “produk politik” atau “perwujudan kehendak dari kekuatan politik yang dominan atau yang menguasai Parlemen (DPR). Kekuatan politik atau kaum politik di Parlemen yang kurang menyadari betapa penting

⁴⁰ Haryanti Puspa Sari, “Revisi UU MK Diajukan Ketua Baleg DPR sebagai Pengusul Tunggal”, *Kompas*, 13 April 2020

⁴¹ Di Inggris terdapat beberapa jenis RUU, meliputi: *public bill*, *private bill*, *hybrid bill*, *private members’ bill*, Michael Zander, *The Law-Making Process*, Sixth Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, hlm 53-63.

⁴² Naskah Akademik RUU MK, 2020, hlm 3.

menjaga keajegan (stabilitas kekuasaan kehakiman) sebagai cara menjamin perwujudan kekuasaan kehakiman yang merdeka, atas dasar ketidakpuasan terhadap praktik-praktik peradilan atau terhadap hakim, dapat dihindari setiap menggunakan undang-undang yang disadari atau tidak disadari dapat berpengaruh pada kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kebebasan hakim, seperti “kotak-katik” syarat umur pengangkatan dan syarat umur pensiun hakim, ketentuan tentang gajihakim dan lain sebagainya. Karena pada negara-negara yang mempunyai tradisi demokrasi yang kuat, tradisi menjaga penyelenggaraan negara yang mantap dan stabil, sangatlah jarang mengubah undang-undang di bidang politik, ketatanegaraan dan pemerintahan. Kalaupun dilakukan, karena alasan-alasan yang sangat prinsipil dan dilakukan berhati-hati. Mengapa? Karena UU di bidang politik, ketatanegaraan, dan pemerintahan sangat berpengaruh pada tatanan-tatanan lain, seperti tatanan politik itu sendiri, tatanan birokrasi, tatanan ekonomi, tatanan sosial dan lain sebagainya”.⁴³

Materi muatan yang paling banyak mendapat sorotan adalah soal batas usia minimal menjadi Hakim MK, dari semula 47 tahun berubah menjadi 60 tahun. NA sama sekali tidak memberikan argumentasi kuat mengenai perubahan ini. Bahkan, I Gde Dewa Palguna – Hakim Konstitusi 2003-2008, 2015-2020 – berargumentasi adanya Hakim Konstitusi yang diuntungkan dan yang dirugikan. Bahkan, secara gamblang dikatakan:

“Jadi, tidak sebagaimana lazimnya ketentuan peralihan yang memberlakukan “keuntungan” bagi hal-hal dan atau keadaan yang dialihkan, draft perubahan... justru secara tak terbantahkan “menendang” hakim konstitusi Saldi Isra dari kemungkinan untuk bisa kembali masuk gelanggang di saat masa jabatannya berakhir”.⁴⁴

Beban kerja seorang Hakim, apalagi Hakim Konstitusi, sangatlah berat karena harus memeriksa dan memutus perkara-perkara ketatanegaraan yang sejatinya dikualifikasi sebagai penyelesaian persoalan-persoalan atau perkara-perkara politik melalui hukum (*judicialization of the judiciary*). Dengan usia minimal 60 tahun, para hakim diragukan dapat mencurahkan seluruh energi untuk memikul beban seperti mereka yang berusia lebih muda. Jangan-

⁴³ Bagir Manan, “Judicialization of politics dan politization of the judiciary”, *Makalah*, hlm 9.

⁴⁴ I Dewa Gde Palguna, “Revisi UU MK”, *Artikel*, 2020, hlm 3

jangan mereka akan lebih banyak menyerahkan tanggung jawabnya kepada para panitera, misalnya dalam hal membuat putusan.

3. RUU Cipta Kerja:

Menggunakan metode *omnibus*, RUU ini dituduh oleh banyak kalangan sebagai rancangan yang menegasikan demokrasi, dan terlalu menyederhanakan masalah, yang sesungguhnya memang tidak sederhana. Persoalan fundamental RUU ini tidak pelak lagi meliputi aspek prosedur dan, terlebih-lebih aspek materi muatan. Namun, dalam tulisan ini, Penulis hanya akan menyoroti aspek prosedur.

Black Law Dictionary mengartikan omnibus bill sebagai:

“A legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment”.⁴⁵

Sementara itu, Aidul Fitriadi Azhari mengutip pendapat Audrey O’Brian & Marc Bosc menjelaskan pada dasarnya omnibus bill sebagai sebuah rancangan yang ditujukan untuk mengubah, mengganti atau memberlakukan beberapa UU yang biasanya dibuat oleh beberapa inisiatif yang berbeda namun berkaitan.⁴⁶ Dengan demikian, intinya, dengan metode *omnibus*, satu UU berisi materi yang terpisah dan berbeda-beda untuk memaksa eksekutif menerapkan semua ketentuan yang tidak disetujuinya atau menggagalkan keseluruhan keberlakuan. Sering pula dikatakan bahwa metode ini digunakan untuk menyatukan dan mengikat banyaknya UU yang harus diubah.

Masih dalam artikel yang sama, Aidul Fitriadi Azhari menyatakan terdapat beberapa pernyataan yang selalu muncul dalam pembahasan omnibus bill di Parlemen, seperti: *“unifying principle”*, *“single purpose”*, *“unifying thread”*, dan *“unitary purpose”*.⁴⁷ Lebih lanjut dikatakannya, dari pernyataan-pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa omnibus bill lebih menekankan pada segi tujuan, sehingga dapat mengabaikan aspek partisipasi dan akuntabilitas dalam proses pembentukan UU.⁴⁸

⁴⁵ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1990, hlm 1087.

⁴⁶ Aidul Fitriadi Azhari, “RUU Omnibus Dalam Perbandingan Hukum”, Diskusi Online ADPHI, 13 April 2020, hlm 2

⁴⁷ *Ibid*, hlm 3.

⁴⁸ *Ibid*.

Dalam praktik, metode omnibus ini menunjukkan dua pola yang berbeda, yaitu: peninjauan terhadap UU; dan pengaturan materi baru serta mencabut aturan-aturan terkait.⁴⁹ Di Indonesia, metode ini pernah digunakan, misalnya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang melakukan peninjauan terhadap ketetapan-ketetapan yang pernah dikeluarkan oleh MPR dan MPRS. Dalam level UU, metode ini dipakai dalam UU No. 23 Tahun 2014. Tak ketinggalan Perppu No. 1 Tahun 2020 dalam Pasal 28 juga menggunakannya.

Bahwa metode ini pernah digunakan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, tidak berarti metode ini merupakan “obat” dari segala persoalan legislasi di Indonesia. Persoalan utama peraturan perundang-undangan bukan hanya soal tumpang tindih, melainkan lebih serius yang menukik pada paradigma pembentuk UU. Bila pembentuk lebih melihat UU sebagai “*political instrument*” dibandingkan sebagai “*legal instrument*” untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, maka hampir dapat dipastikan bahwa UU tersebut hanya akan melindungi dan melempangkan jalan bagi kelompok-kelompok dominan tertentu untuk mencapai tujuannya.

Hal ini tampak nyata dalam RUU Cipta Kerja yang sangat berorientasi pada investasi. Bagaimana kita menafsirkan penunjukan Ketua Umum Kadin – Rosan Roeslani –sebagai Ketua Task Force RUU Omnibus oleh Menteri Koordinator Perekonomian.⁵⁰ Sejatinya, pembentukan UU merupakan domain eksklusif negara, termasuk siapa-siapa yang berwenang melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pembentukan. Adalah tidak lazim mengangkat seorang pengusaha untuk menjadi Koordinator Task Force, apalagi bidang yang diatur banyak bersentuhan dengan lapangan pekerjaan yang bersangkutan. Konflik kepentingan tidak terhindarkan akan terjadi. Bila kekuatan modal mengontrol kekuasaan, maka dapat terjadi produk hukum yang dihasilkan adalah produk hukum yang melegitimasi pelanggaran-pelanggaran HAM. Dengan demikian, peraturan itu berkarakter sebagai “*regulating illegality*” atau “mengatur karakter aturan yang sebenarnya tidak berdasar hukum atau bertentangan dengan prinsip hukum untuk melindungi hak”.⁵¹

⁴⁹ Jimmy Z. Ufunan, “Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui Omnibus Law Model Indonesia” dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017, hlm 281.

⁵⁰ Lihat, <cnbcindonesia.com>, 22 November 2019

⁵¹ Herlambang P. Wiratraman, “Penataan Regulasi, Teori dan Kritiknya” dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Strategi*

F. Kesimpulan: Mengembalikan Daulat Rakyat

Indonesia sebagai negara dengan kecenderungan menganut sistem hukum Eropa Kontinental menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama. Selain UUD, UU memegang peranan penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena dipandang sebagai perwujudan ajaran demokrasi. Dengan UU, rakyat menentukan cara rakyat diperintah dan rakyatlah yang menentukan cara-cara menjalankan pemerintahan.

UU merupakan alat hukum dan politik untuk melakukan pengawasan dan perubahan.⁵² Dalam konteks ini bertemunya hukum dan politik. Pembentukan UU oleh DPR dan Pemerintah sejatinya bertujuan mendapatkan legalitas dan legitimasi atas suatu tindakan negara, dan harus dilakukan melalui prosedur-prosedur hukum tertentu, yang tidak semata-mata memperhatikan formalitas belaka. Tujuan utama pemerintahan adalah menghasilkan hukum dan kebijakan yang baik, yaitu yang merefleksikan kepentingan orang banyak berdasarkan prinsip-prinsip yang diterima oleh semuanya.

Sayangnya, banyak orang yang tidak memberikan perhatian penuh pada pembentukan UU, baik dari aspek prosedur maupun substansi. Dikatakan oleh K. Laster:

“The highly formalized process of enacting legislation can conceal the political nature of law making. Lawyers, in particular, are usuallu unconcerned about the wider social context of law making. For many of them, the only question is procedural: has the law passed through the requisite formal stages?... In legal philosophy, the acceptance of law as valid, simply because it complies with the correct process of law making, is known as legal positivism... There are, however, much more significant questions usually not asked by positivist lawyers. Is it a good law? Should it have been enacted? Does it achieve its desired purpose?”⁵³

Dengan demikian harus dipahami pembentukan UU tidak semata-mata menormakan suatu perilaku, namun lebih dalam dari hal tersebut yakni mendekati pembentukan UU dari perspektif filsafat atau teori hukum. Kajian ini dikenal dengan istilah *legisprudence*.⁵⁴

Akhirnya, dalam konteks prosedur, proses politik yang demokratis

Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017, hlm 228.

⁵² Kath Hall, *Legislation*, Chatswood NSW: LexisNexis Butterworths, 2002, hlm 44.

⁵³ K. Laster, *Law as Culture*, Sidney: The Federation Press, 1997, hlm 74.

⁵⁴ Lihat, misalnya, Luc J. Wintgens, *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*, London and New York: Routledge, 2016.

menghendaki adanya partisipasi karena ia adalah cara utama meraih tujuan pemerintahan itu. Karenanya, harus dipahami oleh pembentuk UU, pentingnya memperhatikan prosedur untuk menghindarkan terjadinya *“from proxy to trading off”*. Jika praktik *“trade off”* dibiarkan, akibatnya sangat destruktif: *“matinya demokrasi di tangan pembentuk UU”*.

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah

Juanda

Guru Besar Fakultas Hukum Tata Pemerintahan
Institut Pemerintahan Dalam Negeri & Universitas Nasional Jakarta

A. Pendahuluan

Politik hukum pembentukan peraturan daerah merupakan sub-sistem dari politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan secara nasional. Artinya produk hukum daerah terutama peraturan daerah di samping terikat dengan filosofi bernegara, azas, dan norma juga terikat dengan politik hukum yang berlaku secara nasional.

Paradigma yang demikian merupakan condise sine quanon dengan bentuk atau susunan negara kesatuan. Tidak jarang paradigma tersebut dilupakan oleh Pemerintah Daerah dan perangkat daerah serta DPRD. Apalagi dengan sistem multi partai saat ini yang cenderung keliru memaknai esensi demokrasi dan otonomi daerah yang kebablasan yaitu tidak lagi berpegang pada paradigma negara hukum, demokrasi, dan otonomi dalam negara kesatuan.

Indikasi yang keliru tersebut terlihat ketika Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota dan Ketua DPRD yang berbeda partai, menampilkan arahkebijakan yang berbeda, sehingga menampilkan egoistis kepentingan partainya dibandingkan dengan kepentingan negara dan rakyat. Dominasi kepentingan elit partainya yang merangkap menjabat Gubernur, Bupati atau Walikota mewarnai kebijakannya masing-masing yang pada akhirnya dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara termasuk juga Daerah.

Kebijakan yang di dasarkan pada egositis partai tersebut akan sangat berbahaya jika meluas ke tingkat pejabat birokrasi dalam

menjalankan tugas dan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sebagai contoh misalnya dalam bidang penyusunan peraturan daerah, dimana para pejabat di Biro dan Bagian Hukum mengikuti kebijakan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Ketua DPRD yang keliru tadi, Artinya para staf di Biro dan Bagian Hukum terutama Kepala Biro dan Kepala Bagianya harus mampu memberikan penelaahan hukum yang objektif dan menguasai benar tentang politik hukum pembentukan peraturan daerah.

Untuk membentuk peraturan daerah yang benar dan tepat sasaran memang tidaklah mudah, karena berkaitan erat dengan banyak aspek, baik aspek formiel maupun aspek materiel. Aspek formiel antara lain berkaitan dengan mekanisme penyusunan rancangan peraturan daerah, bentuk dan sistematikanya serta persoalan kompetensi. Aspek materiel yakni aspek substansial materi muatan apakah bertentangan dengan nilai, azas dan norma yang berlaku. Untuk memenuhi kedua aspek di atas tentu membutuhkan manajemen penyusunan peraturan daerah.

Salah satu aspek dari manajemen dalam pembentukan peraturan daerah adalah aspek politik hukum. Karena itu politik hukum pembentukan Peraturan Daerah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sebagai perubahan dari UU 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan selalu penting dikaji dan diteliti secara ilmiah agar sesuai dengan kebijakan, arah dan substansi politik hukum secara nasional.

B. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum menjadi perdebatan dikalangan ilmuan apakah masuk dalam kajian ilmu hukum atau kajian ilmu politik,¹ Burkens mengatakan bahwa hukum tata negara itu hanya mempelajari hukum positif, sedangkan Belinfante berpendapat bahwa objek hukum tata negara itu mencakup juga hal-hal yang di luar hukum positif. Cakupan studi hukum tata negara versi Belinfante inilah yang memberi tempat bagi studi tentang politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum khususnya hukum tata negara.

Moh Mahfud MD mengartikan politik hukum adakah legal policy atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.²

¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, 2010, Jakarta, hlm. 2

² *Ibid*, hlm. 3.

Mantan kepala BPHN, T.M.Radhie memformulasikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.³ Jadi pemahaman tersebut mengandung dua dimensi, dimensi hukum positif dan dimensi arah hukum yang akan dibangun.

Sementara Jazim Hamidi menguraikan bahwa politik hukum adalah kebijakan yang diambil atau ditempuh oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.⁴

Dari beberapa pandangan ahli hukum tata negara di atas ternyata politik hukum adalah suatu kebijakan tentang arah pembangunan hukum (mengganti hukum yang lama dengan yang baru, membentuk hukum baru dan merubah beberapa atau sebagian dariketentuan hukum lama) agar penyelenggaraan negara dapat berjalan dengan efektif dan efisien guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan mandiri.

C. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah

Berpedoman pada pengertian politik hukum tersebut di atas maka politik hukum pembentukan peraturan daerah merupakan suatu kebijakan tentang arah atau orientasi serta bidang atau jenis atau materi muatan peraturan daerah yang akan dibentuk. Arah atau orientasi dan jenis atau materi muatan dalam pembentukan peraturan daerah di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari persoalan politik hukum secara nasional. Arah atau orientasi dan jenis atau materi muatan dalam penyusunan peraturan daerah minimal mengandung hal-hal sebagai berikut;

1. Harus dipandu, berpedoman dan berorientasi pada nilai, azas dan norma politik hukum secara nasional
2. Perwujudan dan penjabaran dari *staatsidee* dan *rechtsidee* sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

³ Teuku Muhammad Radhie, Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional, *Majalah Prisma* No. 6 Tahun II Desember 1973, hlm.3.

⁴ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 232-233.

3. Penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Pembentukan peraturan daerah dalam rangka memperkuat konsep negara kesatuan dan negara hukum demokratis
5. pembentukan peraturan daerah harus dapat mendorong terjadinya peningkatan pelayanan, kemandirian, kesejahteraan rakyat dan daya saing daerah.
6. Pembentukan peraturan daerah memberikan peluang iklim investasi yang kompetitif berdasarkan prinsip kepastian hukum dan keadilan.
7. Pembentukan peraturan daerah dalam rangka penjabaran dan penguatan dari otonomi daerah dan tugas pembantuan.
8. Pembentukan peraturan daerah hendaknya mengacu pada proglegnas dan proglegda
9. Setiap pembentukan peraturan daerah wajib memperhatikan pada aspek hak asasi manusia, mempertimbangkan konsep pengelolaan lingkungan hidup dan pembangunan yang berkelanjutan.
10. Pembentukan peraturan daerah dalam rangka menunjang pemberdayaan potensi dan karakteristik daerah
11. Pembentukan peraturan daerah berupaya meninggalkan prinsip peningkatan PAD melalui pajak dan retribusi daerah yang membebani rakyat dengan biaya tinggi.
12. Pembentukan peraturan daerah merupakan respon dari aspirasi, kebutuhan dan tuntutan masyarakat atau sesuatu yang dihasilkan dari suatu penelitian, bukan karena disebabkan kepentingan elit di daerah atau berdasarkan karena hanya semata-mata mencontoh daerah lain tanpa mengkaji kelayakan dan kebutuhan karakteristik daerah sendiri.
13. Pembentukan peraturan daerah harus atau wajib disertakan dengan kajian naskah akademik, kecuali Raperda APBD dan APBDP.
14. Pembentukan peraturan daerah dilakukan atas dasar skala prioritas dan melepaskan ego sektoral yang disebabkan karena perbedaan kepentingan yang subjektif para elit.
15. Pembentukan peraturan daerah mempertimbangkan dan memperkuat harmonisasi dan sinergitas antara produk hukum secara berjenjang dari Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota atau secara horizontal bagi daerah otonomi yang bertetangga.
16. Memperkuat lembaga pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dalam hal ini Kanwil Hukum dan HAM.
Berbagai hal yang disebutkan di atas, merupakan aspek atau unsur

yang saling terkait dan merupakan satu kesatuan dalam politik hukum pembentukan peraturan daerah. Oleh karena itu arah politik hukum pembentukan peraturan daerah di masa yang akan datang tetap dalam bingkai politik hukum secara nasional yaitu mewujudkan cita hukum dan cita negara serta tujuan nasional sebagaimana yang terdapat pada Pancasila dan UUD 1945.

Selain itu politik hukum pembentukan peraturan daerah berupaya agar memperkuat nasionalisme dalam negara kesatuan yang bercorak Indonesia melalui pengakuan dan kesadaran bahwa otonomi adalah salah satu aspek yang mendasar untuk diwujudkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dan di rasakan secara nyata manfaat dan hasilnya oleh rakyat melalui berbagai kebijakan dan program.

Kebijakan dan program tersebut diimplementasikan dan dituang dalam suatu peraturan daerah yang dapat meningkatkan pelayanan, tumbuhnya kemandirin daerah, daya saing daerah dan kesejahteraan rakyat. Suatu daerah belum dapat dikatakan berhasil dalam berotonomi bila aspek pelayanan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari pejabat birokrasi masih lemah, belum adanya kemampuan untuk mandiri di bidang penganggaran, mengelola sumber daya dan potensi daerahnya serta aspek kesejahteraan rakyatnya masih dibawah standar kelayakan, demikian juga dari aspek daya saing daerah masih lemah.

Politik hukum pembentukan peraturan daerah harus diarahkan untuk tidak lagi memproduksi peraturan daerah yang membebani rakyat dengan motivasi untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Karena banyak daerah atau pemerintah daerah terjebak kepada tindakan yang keliru dalam menggali potensi daerahnya agar mendapatkan sumber keuangan dan sumber pendapatan semakin bertambah namun tanpa disadari peraturan daerahnya dibentuk mengandung norma yang membuat rakyat semakin terbebani dengan berbagai pajak dan retribusi daerah. Kebijakan semacam ini sangat banyak ditemui di berbagai peraturan daerah di seluruh daerah di Indonesia. Hal itu dapat terjadi karena para perangkat atau pejabat di daerah termasuk Kepala Biro, atau Kepala Bagian atau kasubag atau staf di Biro Hukum atau Bagian Hukum kurang memperhatikan dan memahami tentang substansi politik hukum pembentukan peraturan daerah, artinya mereka kurang mempedomani dan memahami lingkup arah kebijakan bernegara dan berpemerintahan yang di dasarkan pada filsafat dan tujuan bernegara, cita hukum, dan filosofi bernegara sebagaimana yang terkandung dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia tahun 1945. Politik hukum pembentukan peraturan daerah hendaknya selalu memperhatikan aspek hak azasi manusia. Persoalan hak azasi manusia semakin hari semakin penting dijadikan isu baik nasional, lokal, regional atau internasional. Apabila persoalan ini tidak diperhatikan dalam pembentukan peraturan daerah ke depan dapat saja dijadikan bahan untuk pembatalan peraturan daerah melalui Judicial Review di Mahkamah Agung oleh pihak-pihak yang berkepentingan atau melalui fungsi pengawasan represif, dan hal ini sangat sensitif dalam era otonomi, demokrasi dan globalisasi ke depan. Pun demikian persoalan lingkungan hidup sebagai bagian dari aspek substansi hak azasi manusia merupakan bagian yang penting dari politik hukum pembentukan peraturan daerah.

Politik hukum pembentukan peraturan daerah hendaknya memperhatikan kebutuhan dan tuntutan riil dari daerah masing-masing dengan mekanisme melibatkan partisipasi rakyat dan tokoh-tokoh masyarakat yang terkait dengan materi rancangan peraturan daerah terutama; unsur organisasi masyarakat, tokoh agama, tokoh mahasiswa, dan kalangan ilmiah dari perguruan tinggi. Yang tidak kalah urgen pula bahwa pembentukan peraturan daerah wajib dilengkapi dengan suatu kajian ilmiah berupa naskah akademik. Sebab di dalam naskah akademik itu lah secara objektif terdeskripsi secara komprehensif kajian tentang latar belakang, maksud dan tujuan serta problematik empirik beserta pertimbangan-pertimbangan filosofis, sosiologis, politis dan tentu yuridis. Namun dalam praktik aspek naskah akademik dimaksud belum sepenuhnya diperhatikan, walaupun sudah diperhatikan atau dilakukan nampaknya hanya sekedar formalitas belaka dan dilakukan orang-orang yang kurang berkompeten dan bukan orang yang berprofesi akademisi atau orang ilmiah. Akibatnya tidak heran bila kebanyakan Peraturan Daerah yang dihasilkan di berbagai daerah mencerminkan kelemahan dan sulit untuk diimplementasikan dalam praktik.

D. Politik Hukum Dalam Kaitannya Harmonisasi, Pembulatan, Dan Pematapan Rancangan Peraturan Daerah Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2019.

Berdasarkan Pasal 58 ayat 2 UU Nomor 15 tahun 2019 perubahan pertama dari UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menyebutkan bahwa pengharmonisan, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵

Pertanyaannya adalah kementerian atau lembaga mana yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan? yang jelas bukan lembaga legislatif baik DPR, DPD, MPR maupun lembaga yudikatif seperti Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi apalagi lembaga peradilan di bawahnya, juga bukan lembaga kejaksaan.

Jika bukan wewenang lembaga-lembaga yang disebutkan di atas, maka kementerian atau lembaga manakah yang dimaksud? jawabnya tentu tidak lain adalah kementerian hukum dan hak azazi manusia. Persoalannya apakah wewenang dan fungsi tersebut telah dipersiapkan oleh kementerian hukum dan ham yang dalam hal ini di representasikan oleh Kanwil Hukum dan HAM? baik dari personil SDM yang ahli dibidang perancangan perundang-undangan? khusus perancangan Peraturan Daerah?.

Selain itu persoalan lain bisa saja muncul, apakah anggarannya tersedia, atau apakah staf di Biro Hukum Provinsi atau bagian Hukum Kabupaten/Kota sudah ikhlas dan legowo menyerahkan Ranperda kepada Kanwil Kemenkumham? tentu tidak semudah yang diteorikandan butuh perjuangan dan waktu. Namun dikarenakan perintah Undang-Undang, maka suka atau tidak suka, ikhlas atau tidak ikhlas, legowo atau tidak legowo pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi harus diterima dan dilaksanakan.

Pengharmonisasian Ranperda tersebut bertujuan mencegah terjadinya tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Begitu juga halnya dengan pembulatan dan pemantapan Ranperda Sudah seharusnya dilaksanakan oleh kementerian hukum dan Ham atau Kanwil Hukum dan Ham agar norma hukum daerah lebih berkualitas, tertib dan berkeadilan.

Dengan adanya perintah Undang-Undang tentang pengharmonisasian, pembuatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah suatu keniscayaan baik Pemda Provinsi maupun Kanwil Hukum dan Ham sudah harus berbenah untuk mempersiapkan para ahli perancang peraturan perundang-undangan termasuk peraturan

⁵ Jika dibandingkan dengan Pasal 58 ayat 2 UU 12 tahun 2011, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Ranperda Prov. Baru sebatas dikordinasikan oleh Biro hukum dan dapat mengikutsertakan Intansi Vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

daerah. Itulah salah satu politik hukum pembentukan peraturan daerah yang timbul dari Undang-Undang nomor 15 tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Di masa yang akan datang, sudah saatnya untuk mendukung terwujudnya politik hukum peraturan perundang-undangan termasuk politik hukum pembentukan peraturan daerah perlu dipertimbangkan untuk dibuka secara khusus adanya program studi ilmu hukum perundang-undangan baik di level S1 maupun di level program pascasarjana atau setidaknya tidaknya memperbaiki kurikulum dengan memperkuat mata kuliah dibidang perancang perundang-undangan pada Fakultas Hukum. Tidak seperti sekarang ini meskipun banyak bergelar sarjana hukum yang berlatar belakang bagian konsentrasi hukum tata negara, namun dalam praktik sangat melemah dalam hal memahami politik hukum perancang perundang-undangan (legislative drafting).

E. Penutup

1) Kesimpulan

1. Politik hukum pembentukan peraturan daerah harus dipandu, berpedoman dan berorientasi pada nilai, azas dan norma politik hukum pembentukan peraturan perundang undangan secara nasional
2. Politik hukum pembentukan peraturan daerah merupakan perwujudan dan penjabaran dari staatsidee dan rechtsidee sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.
3. Politik hukum pembentukan peraturan daerah merupakan bagian integral dari politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan nasional.
4. Politik pembentukan peraturan daerah dalam rangka memperkuat konsep negara kesatuan dan negara hukum demokratis dan harus dapat mendorong terjadinya peningkatan pelayanan, kemandirian, kesejahteraan rakyat dan daya saing daerah.
5. Politik hukum pembentukan peraturan daerah merupakan keniscayaan untuk dipahami dan dikuasai dalam rangka pembentukan peraturan daerah yang aspiratif, responsif, akuntabel dan berdaya guna.
6. Untuk mewujudkan politik hukum pembentukan Ranperda membutuhkan persiapan dan kesungguhan dari Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk memperbanyak dan meningkatkan kualitas para perancang

perundang-undangan.

7. Politik hukum pembentukan Ranperda setelah berlakunya UU Nomor 15 tahun 2019 khususnya dalam rangka melaksanakan Pasal 58 ayat 2 UU Nomor 15 tahun 2019 dapat dilakukan secara optimal dengan mempersiapkan ahli perancangan perundang-undangan yang lebih berkualitas di berbagai Biro hukum atau Bagian hukum dan pada Kementerian hukum dan HAM khususnya pada tingkat Kantor wilayah Hukum dan HAM di seluruh Indonesia.

2) Saran

1. Diharapkan di masa datang Perguruan Tinggi Hukum atau Fakultas Hukum membuka bagian khusus di bidang perancangan perundang-undangan, artinya bukan lagi terbatas pada pemberian mata kuliah di bidang perancangan perundang-undangan pada bagian Hukum Tata Negara, namun lebih dari itu yaitu membuka bagian khusus bidang perancangan perundang-undangan dengan pembenahan kurikulum yang ada.
2. Sebelum saran nomor 1 di atas terwujud, maka untuk sementara waktu hendaknya para pihak yang berwenang mempersiapkan staf, pejabat di Biro atau Bagian Hukum di Sekretariat Pemerintah Daerah atau sekretariat DPRD atau dinas-dinas (SKPD) benar-benar menguasai tentang politik hukum pembentukan peraturan daerah atau ilmu dan teknik penyusunan pembentukan perundang-undangan.
3. Untuk keperluan dan kebutuhantersebut, hendaknya penting dipikirkan dan dilakukan oleh pemerintah daerah dan Pemerintah pusat merekrut atau mempersiapkan untuk memperbanyak staf yang berasal dari sarjana hukum untuk ikut pelatihan khusus kemahiran dibidang perancangan perundang-undangan termasuk perancangan pembentukan peraturan daerah.
4. Pihak Kementerian Hukum dan HAM dan jajarannya untuk mempersiapkan tenaga ahli perancangan perundang undangan lebih banyak lagi yang memahami bidang urusan pemerintahan daerah, otonomi daerah, tugas pembantuan, lingkungan hidup dan berkaitan dengan kearifan lokal, agar dalam menjalankan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan ranperda benar-benar dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

- Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Teuku Muhammad Radhie, Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional, *Majalah Prisma* No. 6 Tahun II Desember 1973.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sebagai perubahan dari UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

Urgensi Haluan Negara sebagai Unsur *Grand Design* Mencapai Tujuan Negara

Hasim Purba

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara
Dekan Fakultas Hukum Universitas Harapan Medan

A. Pengantar

Pertama dan yang utama penulis mengucapkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kemampuan bagi penulis untuk merumuskan makalah ringkas ini walau dalam kondisi situasi Work From Home (WFH) akibat merebaknya virus Corona (Covid 19) yang melanda dunia termasuk negeri tercinta Indonesia, semoga wabah ini segera dapat berakhir agar kita kembali dalam situasi kehidupan normal, menjalankan aktivitas seperti sedia kala. Aamiin ya Robbal'alamin.

Tulisan ini juga didedikasikan dalam rangka memperingati hari Milad dan Ulang Tahun dalam usia ke-90 tahun, bagi Guru dan sekaligus orangtua kita yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. H. M. Solly Lubis, SH; semoga dalam usia yang lanjut ini beliau tetap sehat wal'afiat dan selalu dalam limpahan rahmat Allah SWT. Judul makalah yang disajikan dalam tulisan ini berkaitan erat dengan materi-materi perkuliahan dari Prof. Dr. H. M. Solly Lubis, SH, baik di tingkat Program Studi S1, S2 dan S3 pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tentang adanya 3 (tiga) landasan dalam pelaksanaan manajemen pembangunan nasional yaitu Landasan Filosofis, Landasan Konstitusional, dan Landasan Operasional.¹

¹ M. Solly Lubis, *Materi Kuliah Politik Hukum pada Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum USU Tahun 2000*, Tanpa Penerbit.

Dari 3 (tiga) landasan Pelaksanaan Pembangunan Nasional, maka yang menjadi bahan kajian dalam makalah ini adalah tentang landasan Operasional Pembangunan Nasional yang sebelum Era Reformasi dikenal dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Mengutip pendapat Prof. Dr. H. M. Solly Lubis, SH, bahwa GBHN menjadi referensi dasar atau dasar rujukan pokok dalam membuat perencanaan bahkan dalam perumusan kebijakan manajerial untuk Pelaksanaan Pembangunan Nasional.² Sebagai referensi dasar atau rujukan dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional, maka tentunya peran GBHN sangat penting dan strategis dalam menentukan arah pembangunan yang dilakukan, sementara pada saat ini keberadaan GBHN tersebut telah dilucuti dalam era reformasi melalui amandemen-amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945.

Melalui langkah politik proses mandemen-amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945, ternyata telah membawa perubahan mendasar dan luas dalam Sistem Manajemen Ketatanegaraan dan Pembangunan Nasional. Perubahan-perubahan tersebut pada kenyataannya berdasarkan perjalanan Era Reformasi sejak tahun 1998, ternyata tidak semuanya membawa buah hasil yang manis dalam semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, namun tidak sedikit dirasakan adanya ekses negatif yang menggoyahkan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara yang tentunya berpengaruh pada seluruh aspek kehidupan baik ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya bahkan pertahanan keamanan.

Demikian juga halnya terhadap pelaksanaan Manajemen Pembangunan Nasional yang cenderung dirasakan tidak terarah, dan tidak mempunyai perencanaan yang sistematis, terukur dan skala prioritas serta target-target capaian yang jelas, tentunya kondisi ini sangat tidak menguntungkan dan potensial akan menjauhkan pencapaian tujuan bernegara yang diamanatkan dalam konstitusi kita yaitu Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945.

Pola dan manajemen pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan saat ini terkesan/terlihat sporadis, tidak terencana, dan bahkan mengalami disorientasi. Akibat terjadinya tendensi disorientasi pembangunan nasional yang dilakukan, maka pada gilirannya akan semakin menjauhkan hasil-hasil pembangunan itu dari tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana telah dirumuskan para *Founding Father* Negara Republik Indonesia tercinta ini.

² M. Solly Lubis, *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1996, hal. 44.

Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut maka banyak pemikiran berbagai ahli, yang ingin merumuskan kembali *Grand Design* Pembangunan Nasional dalam satu dokumen induk yang dapat menjadi referensi dasar atau rujukan dalam pelaksanaan seluruh proses Pembangunan Nasional di segala bidang kehidupan, memang pemikiran ini masih menimbulkan Pro dan Kontra, dimana sebagian yang Kontra menyatakan bahwa kita tidak perlu lagi mengelola pembangunan nasional seperti pada masa Orde Baru dengan mengacu kepada GBHN, namun tidak sedikit juga para pakar dan elemen masyarakat yang menghendaki agar pengelolaan manajemen pembangunan nasional ini dilakukan secara terencana, terarah, terukur dan mempunyai target-target tertentu sesuai dengan tujuan negara yang sudah diamanatkan dalam konstitusi yaitu UUD 1945.

Atas dasar pemikiran tersebut penulis memilih judul makalah dengan topik: “Urgensi Haluan Negara Sebagai Unsur *Grand Design* untuk Mewujudkan Tujuan Negara Republik Indonesia”. Pemilihan topik ini juga tidak terlepas dari pengamatan penulis, yang melihat pelaksanaan pembangunan nasional dalam semua aspek kehidupan bangsa baik bidang Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya dan Pertahanan Keamanan mengalami disorientasi yang bila dibiarkan akan potensial mengancam eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Hakikat dan Tujuan Negara

Merujuk kepada berbagai pendapat para ahli dalam perspektif teori kontrak sosial hakikat negara itu dibentuk sebagai entitas untuk menjadi rumah bersama secara adil bagi segenap anggota/warganya.³ Demikian juga pendapat sejumlah filosof seperti Plato, Thomas Hobbes, John Locke, dan Jean Jacques Rousseau, menggambarkan bahwa suatu negara adalah hasil dari proses interaksi berbagai elemen yang ada pada sebuah komunitas dan berujung pada sebuah kontrak untuk hidup secara kolektif dalam suatu sistem yang disepakati bersama.⁴ Negara dibentuk sebagai kesepakatan/kontrak bersama yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan bersama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi semua warga yang tergabung dalam komunitas negara.

Selanjutnya setiap anggota/warga yang bergabung dalam suatu kontrak sosial pembentukan negara tentunya terikat dengan berbagai hak dan kewajiban yang harus ditunaikan/dipenuhi; warga negara

³ Budi Setiyono, *Menggagas Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State) di Indonesia*; Pidato Pengukuhan Guru Besar, pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Semarang, 14 Desember 2019, hal 3.

⁴ *Ibid.*

berkewajiban memenuhi seperangkat kewajiban-kewajiban yang disepakati melalui aturan-aturan negara, dan negara juga berkewajiban memenuhi hak-hak yang harus diberikan kepada setiap warganya.

Negara adalah suatu organisasi tertinggi dari suatu masyarakat yang memiliki suatu wilayah tertentu, mempunyai sistem pemerintahan berdaulat yang mengelola seluruh aspek kehidupana negara tersebut, serta diakui oleh negara-negara lain untuk mencapai tujuan didirikannya negara tersebut. Merujuk kepada terminologi pengertian negara, maka berbagai ahli atau pakar dibidang hukum ketatanegaraan merumuskan bahwa ada beberapa unsur yang membentuk suatu negara yaitu:

1) Adanya Rakyat (Penduduk).

Unsur Negara yang pertama adalah rakyat (penduduk). Pengertian rakyat adalah semua orang yang ada di wilayah suatu negara dan taat pada peraturan yang ada dan berlaku di negara tersebut. Rakyatlah yang mendirikan negara dan tanpa ada rakyat, maka negara tidak ada. Rakyat dalam suatu negara dapat dikelompokkan ke dalam 2 kelompok yaitu :

- a. Penduduk, yaitu semua orang yang tinggal dan menetap di suatu negara, baik yang sudah warga negara, maupun yang bukan warga negara.
- b. Bukan Penduduk, yaitu orang asing yang tinggal sementara di suatu negara, misalnya turis yang sedang berlibur.

2) Adanya Wilayah

Sebuah negara harus mempunyai suatu wilayah tertentu yaitu daerah (darat, laut dan udara) yang menjadi teritorial batas kedaulatan.

3) Adanya Pemerintahan yang Berdaulat.

Unsur penting lainnya untuk syarat adanya suatu negara adalah adanya Pemerintahan yang sah dan berdaulat. Pemerintahan berdaulat dimaksud adalah pemerintahan yang berwenang dan mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menentukan sendiri tujuan negaranya, mempertahankan, mengamankan, mengatur dan mengelola tata pemerintahan negara secara penuh guna mencapai tujuan yang ditentukan.

4) Adanya Pengakuan dari Negara Lain.

Adanya pengakuan dari negara lain, menjadi salah satu syarat tambahan berdirinya suatu negara. Hal ini diperlukan dalam tata hubungan pergaulan internasional. Walaupun pengakuan negara lain bersifat deklaratif, namun dalam eksistensi dan kemajuan suatu negara sangat dipengaruhi hubungan dengan negara-negara lain.

Sebagai organisasi tertinggi yang didirikan untuk melaksanakan tugas-tugas negara dalam melayani rakyatnya, maka negara mempunyai fungsi-fungsi pokok yaitu :

1) Fungsi ketertiban dan keamanan.

Fungsi ketertiban dan Keamanan sangat penting, dalam hal ini Negara harus mampu memberikan suasana kehidupan yang tertib dan aman bagi rakyatnya, untuk penegakan aturan-aturan hukum (law and order) dalam semua aspek kehidupan dan bagi semua orang harus dapat dijalankan secara efektif. Melalui penegakan aturan-aturan secara baik, maka tatanan dan suasana kehidupan masyarakat yang tertib dan teratur akan terwujud.

2) Fungsi Kesejahteraan dan Kemakmuran.

Fungsi perwujudan kemakmuran dan kesejahteraan merupakan tugas dasar bagi Negara, terutama dalam pengembangan konsep Negara Kesejahteraan (welfare staat). Dalam fungsi ini maka Pemerintah sebagai pengelola Negara harus benar-benar menjadikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat (masyarakat) sebagai tugas utama. Kemakmuran dan kesejahteraan dimaksud adalah kemakmuran dan kesejahteraan dalam bidang kehidupan ekonomi dan sosial kemasyarakatan.

3) Fungsi Pertahanan dan Keamanan.

Fungsi Pertahanan dan Keamanan merupakan fungsi yang sangat esensial karena menyangkut eksistensi dan kelangsungan hidup suatu bangsa dan negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa ancaman terhadap eksistensi suatu negara dan bangsa adalah suatu keniscayaan. Untuk itu kewaspadaan terhadap potensi gangguan dan ancaman yang dapat membahayakan kehidupan bangsa dan negara baik yang berasal dari luar negeri maupun dari dalam negeri tentunya harus tetap menjadi prioritas yang harus diperhatikan. Negara wajib mampu melindungi seluruh rakyatnya, wilayah beserta seluruh kekayaan alamnya, serta pemerintahannya, dari berbagai ancaman, tantangan, serangan dan gangguan dari pihak manapun.

4) Fungsi Penegakan Hukum dan Keadilan.

Fungsi penegakan hukum dan keadilan ini harus dapat diwujudkan oleh negara melalui lembaga-lembaga penegak hukum, terutama badan badan Peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya. Negara harus hadir dan dapat menegakkan hukum secara tegas berdasarkan prinsip kebenaran dan keadilan, serta persamaan hak dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara.

C. Tujuan Negara RI

Suatu negara didirikan tentunya harus mempunyai tujuan yang jelas dan tegas. Tujuan negara dimaksud merupakan manifestasi kehendak seluruh rakyat yang telah bersepakat mendirikan dan memperjuangkan berdirinya negara tersebut. Guna mencapai suatu tujuan Negara, maka pengelolaan bernegara dalam suatu negara tidak lepas dari konsep kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam suatu negara. Dalam Negara Modern, kedaulatan diletakkan pada rakyat (kedaulatan rakyat).⁵ Tujuan negara biasanya dicantumkan dalam konstitusi suatu negara. Demikian halnya dengan Negara Republik Indonesia, didirikan dengan adanya konsensus tentang tujuan didirikannya. Secara Konstitusional tujuan Negara Republik Indonesia menurut UUD 1945 (termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat) yang berbunyi: "...Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Dari Rumusan Tujuan Negara tersebut secara rinci dapat dijabarkan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia mencakup :

1. Tujuan Perlindungan.

Tujuan Perlindungan terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea keempat yang berbunyi : "...melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...". Tujuan perlindungan ini menegaskan bahwa Negara wajib memberikan perlindungan sepenuhnya bagi setiap Warga Negara Indonesia dimanapun berada dan dalam kondisi hal apapun, serta melindungi nilai-nilai budaya yang dimiliki bangsa Indonesia. Demikian juga halnya terhadap seluruh wilayah teritorial darat, laut dan udara serta segala kekayaan alam Indonesia menjadi tanggung jawab Negara untuk melindunginya dari segala gangguan, ancaman dan rongrongan dari pihak manapun, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Meskipun difahami bahwa kewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia menjadi tugas semua komponen bangsa yaitu Negara, Pemerintah dan seluruh Rakyat Indonesia, namun secara konstitusional pemangku kewajiban utama perlindungan tersebut berada dipundak Negara dan Pemerintah.

⁵ Anwar, *Konsep Kedaulatan Dalam Membangun Negara Hukum yang Demokratis dan Berketuhanan, dalam Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Penerbit Setara Press, Malang, 2013, hal. 251.

2. Tujuan Kesejahteraan.

Mengenai tujuan kesejahteraan juga terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi : “...memajukan kesejahteraan umum...”. Parameter penentuan kesejahteraan di Indonesia telah berkembang, bukan hanya lagi pemenuhan aspek kebutuhan akan terpenuhinya pangan (makanan), sandang (pakaian) dan papan (perumahan), akan tetapi telah berkembang kepada aspek kebutuhan mendasar dalam kehidupan lainnya seperti pemenuhan layanan kesehatan, layanan ketersediaan lapangan pekerjaan, layanan ketersediaan fasilitas umum yang memadai. Selain itu sudah menjadi kebutuhan dasar yang harus diwujudkan Negara dan Pemerintah selaku fungsi Negara sebagai “welfare state”⁶ selain pemenuhan kebutuhan kesejahteraan ekonomi dan fisik, juga kebutuhan akan kesejahteraan sosial lahir dan batin antara lain terciptanya suasana kehidupan berbangsa dan bernegara yang aman, saling menghormati dan menghargai hak dan kewajiban masing-masing warga dan kelompok masyarakat, rasa nyaman dan adil serta suasana persaudaraan antar sesama anak bangsa.

Dalam sistem negara *welfare state*, pemerintah menjalankan tanggung jawab utama untuk menyediakan keamanan sosial dan ekonomi penduduknya, biasanya melalui asuransi pengangguran, pensiun hari tua, dan tindakan jaminan sosial lainnya.⁶

3. Tujuan Pencerdasan.

Demikian juga halnya, tujuan pencerdasan termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi : “...mencerdaskan kehidupan bangsa...”. Titik tekan dari tujuan ini adalah bahwa Negara sebagai pemangku kewajiban harus dapat dan mampu memastikan setiap atau seluruh masyarakat Indonesia memperoleh kesempatan mengenyam pendidikan yang layak dan berkualitas. Keberhasilan mencerdaskan kehidupan masyarakat melalui pendidikan formal dan informal merupakan kunci utama melahirkan sumber daya manusia yang berintegritas, bermoral dan profesional serta mempunyai keunggulan dan daya saing untuk mengelola seluruh aspek kehidupan guna mewujudkan tujuan negara dan cita-cita bangsa.

4. Tujuan Ketertiban dan Perdamaian.

Mengenai tujuan ketertiban dan perdamaian terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi : “...dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi...”. Perdamaian merupakan cita-cita dan sekaligus

⁶ Budi Setiyono, *Op, Cit*, hal. 13.

kebutuhan setiap bangsa dan negara di dunia. Perdamaian yang harus diwujudkan meliputi perdamaian dalam negeri dan perdamaian luar negeri.

D. Historis Haluan Negara Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan tujuan negara diperlukan arah haluan negara. Bila dirujuk pada sejarah lahir dan berkembangnya Negara Republik Indonesia, maka sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, kebutuhan akan haluan negara sebagai pedoman penentu arah pembangunan yang dilaksanakan guna mengisi kemerdekaan melalui Pembangunan di seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara sudah menjadi kajian dan pegangan dalam pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan penelusuran sejarah tersebut, maka secara historis kebutuhan dan penyusunan haluan negara dalam setiap era pembangunan yang dilaksanakan setiap rezim yang berkuasa menjadi guidance (pedoman) pengelolaan dan pelaksanaan pembangunan seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara bagi Pemerintahan dari masa ke masa. Secara historikal pemberlakuan haluan negara dalam perjalanan kehidupan bangsa dan negara Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Masa Mempertahankan Kemerdekaan (Tahun 1945 – 1959).

Pada masa awal kemerdekaan, Pemerintah dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Muhammad Hatta, masih terfokus pada upaya-upaya mempertahankan kemerdekaan yang baru diproklamkan dari rongrongan penjajah Belanda beserta Sekutunya, sehingga hal-hal yang menyangkut konsep perencanaan pembangunan belum tersusun secara rapi. Namun sejak tahun 1947 perencanaan pembangunan Indonesia diawali dengan dibentuknya “Panitia Pemikir Siasat Ekonomi”, yang tugas utamanya merumuskan perubahan mendasar di bidang ekonomi yaitu merubah sistem ekonomi kolonial ke sistem ekonomi nasional. Titik tekan yang dilakukan pada perubahan dimaksud adalah bidang pertanian, bidang peternakan, bidang perindustrian dan bidang kehutanan. Pada tahun 1947 itu juga Kabinet Alisastro Amijoyo membentuk suatu biro yang diberi nama Biro Perancang Negara (semacam BAPPENAS sekarang). Tugasnya merancang Pembangunan Jangka Panjang.

2. Masa Orde Lama (Tahun 1959 – 1967).

Pada era pemerintahan Orde Lama, masih dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno, perencanaan pembangunan dan haluan negara mulai ditetapkan melalui produk lembaga negara yaitu Ketetapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Pada masa tersebut diterbitkan beberapa TAP MPRS secara berturut – turut yang diajarkan sebagai Haluan Negara yaitu :

- a. TAP MPRS Nomor I /MPRS/1960 tentang MANIPESTO POLITIK.
- b. TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Berencana 1961 – 1969.
- c. TAP MPRS Nomor IV/MPRS/1963 Tentang Pedoman Pelaksanaan Garis- Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Pada perjalanan pemerintahan, pada tahun 1960 – 1965, proses pelaksanaan pembangunan mengalami permasalahan yang rumit, kondisi kehidupan perpolitikan bangsa yang mengalami carut-marut menjadi salah satu penghambat dalam pembanguan bidang lainnya, termasuk pembangunan bidang perekonomian mengalami titik nadir terlemah, dimana terjadi krisis multi dimensi, bahan pangan sangat menipis dan sulit didapat masyarakat, harga-harga bahan kebutuhan naik sampai mencapai 650 % (kondisi tahun 1965 – 1966), tingkat dan jumlah pengangguran meningkat dan daya beli masyarakat yang sangat lemah, timbulnya kekacauan politik dan keamanan sampai timbulnya Pemerontakan PKI yang dikenal dengan Gerakan G.30 S/PKI. Kondisi dan peristiwa ini menimbulkan jatuhnya Rezim Orde Lama

3. Masa Orde Baru (Tahun 1968 – 1998).

Kejatuhan Rezim Orde Lama, mengakibatkan terjadinya pergantian pemerintahan di Indonesia. Melalui Surat Perintah Sebelas Maret yang lebih dikenal dengan istilah Super Semar, maka telah memberi mandat kepada Jenderal Soeharto untuk memegang tampuk kekuasaan Pengendalian Pemerintahan, serta dilanjutkannya dengan Pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Presiden RI oleh MPRS. Setelah Presiden Soeharto mulai berhasil memulihkan situasi kehidupan politik, keamanan dan ketertiban akibat krisis pasca jatuhnya rezim Orde Lama, maka Pemerintahan Presiden Soeharto yang lebih dikenal dengan era Orde Baru, mulai melakukan penataan pembangunan di segala aspek kehidupan. Untuk itu guna melaksanakan program pembangunan secara terencana, maka pemerintahan Orde Baru memulai desain pembangunan dengan merumuskan Haluan Negara secara berurutan yakni :

- a. Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969, yang merupakan hasil kerja Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS) yang sudah terbentuk sebelumnya.
- b. Sejak Tahun 1973, disusun secara resmi Haluan Negara yang disebut dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang

disusun dan ditetapkan melalui Ketetapan MPR RI. Secara berturut selama era pemerintahan Orde Baru terdapat beberapa GBHN sebagai Haluan Negara yakni :

- (1). TAP MPR RI NO. IV/MPR/1973.
- (2). TAP MPR RI No. II/MPR/1978.
- (3). TAP MPR RI No. IV/MPR/1983.
- (4). TAP MPR RI No. II/MPR/1988.
- (5). TAP MPR RI No. II/MPR/1993.
- (6). TAP MPR RI No.II/MPR/1998.

Dalam perjalanan dan perkembangan pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan Pemerintahan Orde Baru dengan mendasarkan pada GBHN sebagai Haluan Negara, banyak capaian keberhasilan pembangunan yang diraih terutama dalam pertumbuhan ekonomi dan swasembada pangan, walaupun disana sini ada terdapat kelemahan, tertuma di era akhir pemerintahan Orde Baru, bangsa ini mengalami krisis ekonomi yang berakibat negatif menjadi krisis multi dimensi, sehingga mendorong timbulnya Gerakan Reformasi yang menjatuhkan Rezim Orde Baru pada 21 Mei 1998, dan mulainya Era Pemerintahan Reformasi.

4. Masa Reformasi (Tahun 1998 – Sekarang).

Salah satu amanat reformasi adalah melaksanakan amandemen terhadap UUD 1945 melalui sidang umum MPR dari tahun 1999 hingga 2004, dimana pada tataran implementasinya perubahan itu cukup mendasar, baik penghapusan maupun pembentuk lembaga-lembaga negara baru.⁷ Pada era reformasi terjadi perubahan mendasar diberbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui Amandemen UUD 1945, yang sampai saat ini telah mengalami empat kali amandemen, telah menjadi pintu masuk dan dasar fundamental untuk melakukan perubahan dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan, Perubahan Struktur Lembaga Ketatanegaraan, Perobahan Tatanan Demokrasi, Iklim dan suasana Kehidupan Politik, Perubahan Bidang Perekonomian, Perubahan Kultural dan hampir semua aspek kehidupan Berbangsa, Bernegara, Bemasyarakat, Sosial Budaya tidak terhindar dari arus reformasi yang menerpa seluruh aspek kehidupan. Untuk menata kehidupan berbangsa dan bernegara, serta melaksanakan program-program pembangunan di Era Reformasi sejak tahun 1998, telah dirumuskan melalui berbagai fase, oleh bebrapa Rezim Pemerintahan di Era Reformasi. Secara ringkas dapat dilihat dasar arah pembangunan yang dilaksanakan yaitu; Pada awal Pemerintahan

⁷ H.A. Salman Mangglantung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit, Gramata, Publishing, Bekasi, 2016, hal. 38.

Era Reformasi (transisi) oleh Presiden BJ.Habibie, dilahirkan dokumen induk Program Pembangunan Nasional (PROPERNAS) sebagai panjabaran dari GBHN tahun 1999. Propernas yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000, memuat 5 (lima) Program Perioritas yakni :

- (1) Mewujudkan Supremasi Hukum serta Pemerintahan yang baik;
- (2) Membangun sistem politik yang demokratis, serta mempertahankan persatuan dan kesatuan;
- (3) Meningkatkan Pembangunan Daerah;
- (4) Membangun kesejahteraan rakyat serta ketahanan kehidupan budaya dan agama; dan
- (5) Mempercepat pemulihan ekonomi, dan meperkuat landasan pambangunan yang berkelanjutan dan adil.

DASAR PERENCANAAN PEMBANGUNAN DARI MASA KE MASA

Kemerdekaan Mempertahankan Kemerdekaan 1945 - 1949	ORDE LAMA 1959 - 1967	ORDE BARU 1968 - 1997	REFORMASI 1988 - SEKARANG
<p>Pada masa mempertahankan kemerdekaan Tahun 1947 Perencanaan Pembangunan Indonesia diawali dengan lahirnya “Panitia Pemikir Siasat Ekonomi”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Merubah sistem ekonomi kolonial ke sistem ekonomi nasional. - Titik tekan bidang Pertanian, Peternakan, Perindustrian dan Kehutanan. - Pada Tahun 1947 Kabinet Ali Sastro-wijoyo; dibentuk Biro Perencanaan Negara 	<ol style="list-style-type: none"> 1. TAP MPRS No : I/MPRS/1960 MANIPESTO POLITIK. 2. TAP MPRS No : II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional semesta Berencana 1961-1969. 3. TAP MPRS No : IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. 4. Pada Tahun 1960-1965, proses 	<p>SUPER SEMAR, Kepemimpinan dibawah Jenderal Soeharto.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun 1961-1969 hasil kerja DEPERNAS (Dewan Perancang Nasional). 2. Sejak tahun 1973 disusun Garis Besar Haluan Negara (GBHN) : <ol style="list-style-type: none"> a. GBHN Tahun 1973 b. GBHN Tahun 1978. c. GBHN Tahun 	<ul style="list-style-type: none"> - Pada Era Reformasi dilahirkan PROPENAS (Program Pembangunan Nasional). - Propenas merupakan panjabaran dari GBHN 1999. - PROPENAS yang dituangkan dalam UU No. 25 Tahun 2000, berisi 5 program prioritas : <ol style="list-style-type: none"> 1. Mewujudkan reformasi hukum serta pemerintahan yang baik. 2. Membangun sistem politik yang demokratis

<p>(semacam BAPPENAS sekarang), tugasnya Merancang Pembangunan Jangka Panjang.</p>	<p>pembangunan mengalami titik permasalahan, kondisi politik yang carut marut, kondisi perekonomian sangat lemah:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bahan pangan sangat menipis - Harga-harga barang naik sampai 650% (Thn 1966) - Pembangunan mengalami keterpurukan sampai timbulnya G.30S/PKI. 	<p>1983.</p> <ul style="list-style-type: none"> d. GBHN Tahun 1988. e. GBHN Tahun 1993. f. GBHN Tahun 1998. <p>3. Ada banyak kesuksesan jaman ORBA yang mendasarkan GBHN, akan tetapi tidak sedikit juga kelemahan fondasi dasar yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Banyak industri yang bahan dasarnya tergantung dari luar negeri. b. Mengendalikan utang luar negeri untuk biaya pembangunan. c. Akumulasi biaya utang luar negeri d. Pembangunan tidak merata. 	<p>serta mempertahankan persatuan dan kesatuan.</p> <ul style="list-style-type: none"> 3. Meningkatkan pembangunan daerah. 4. Membangun kesejahteraan rakyat serta ketahanan kehidupan budaya dan agama. 5. Mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan yang adil.
--	---	---	---

E. Urgensi Haluan Negara

Sejak reformasi, telah terjadi Amandemen UUD 1945, sebanyak empat kali, dengan adanya amandemen-amandemen tersebut maka terjadi pula perubahan peran MPR dan Presiden. Adapun kekuasaan MPR yang hilang adalah, MPR tidak lagi menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden.⁸ Sejak perubahan kekuasaan dan kewenangan MPR tersebut

⁸ H.A. Salman Manggalatung, *Ibid*, hal.41.

maka GBHN tidak berlaku lagi, dan gantinya adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang dituangkan dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) masa waktunya adalah 20 Tahun, yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan skala waktu 5 tahun yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari Presiden terpilih. Untuk tingkat daerah, maka Pemerintah Daerah (Pemda) harus menyusun RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJPN.

Sejak Tahun 2005, Negara ini sudah punya RPJPN 2005-2025 (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 20 tahun ke depan). Isinya memuat beberapa hal seperti:

- (1) Visi Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur
- (2) Misinya antara lain:
 - a) mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia, dan bermoral.
 - b) mewujudkan masyarakat yang berdaya saing.
 - c) Mewujudkan masyarakat yang demokratis dan berlandaskan hukum.
 - d) Mewujudkan Indonesia yang aman, damai dan bersatu, dan beberapa uraian misi lainnya.

Dalam Era Liberalisasi dan Globalisasi, yang secara nyata telah dimulai sejak 1995, ternyata telah membawa perubahan tatanan kehidupan dimana perkembangan dunia Internasional diberbagai bidang, terutama bidang teknologi informasi telah membawa dampak langsung secara besar-besaran bagi seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Pengaruh eksternal globalisasi dan perubahan internal dalam negeri melalui reformasi, telah membawa dampak yang luas dalam tatanan dasar dan pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang mempengaruhi langsung maupun tidak langsung terhadap seluruh aspek kehidupan.

Haluan Negara menjadi rekomendasi MPR RI Periode 2009-2014 dan MPR RI Periode 2014-2019. Sejak dihapusnya wewenang MPR untuk menetapkan Haluan Negara, maka konsep Pembangunan Nasional Bangsa Indonesia diserahkan kepada visi, misi dan program setiap Calon Presiden, Calon Gubernur, Calon Bupati, Calon Walikota pada tingkatnya masing-masing. Pertanyaannya, bagaimana, mensinkronkan pembangunan nasional dengan daerah ?

Sebagai payung hukum dibuat UU No. 24 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun tidak ada ketegasan aturan visi, misi dan Perencanaan Program Pembangunan

yang akan dilaksanakan Presiden dan Program Gubernur, Bupati, Wali Kota di daerah masing-masing. Dalam perkembangannya ada 2 kelompok pandangan memberikan alasan apakah haluan negara seperti GBHN masih dibutuhkan.

Hal yang menjadi pertanyaan berbagai kalangan adalah, apakah perubahan mendasar dan menyeluruh tersebut telah membawa dampak positif mewujudkan tujuan dan cita-cita bangsa dan negara yang telah diamanahkan dalam konstitusi UUD 1945. Tentunya pertanyaan-pertanyaan mendasar tersebut membutuhkan jawaban yang harus didasarkan pada pengkajian dan analisis yang komprehensif dan objektif.

Pandangan pertama, mengutarakan bahwa apabila Presiden/Wakil Presiden telah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sebelum terpilih jadi Presiden, para calon Presiden telah menawarkan kepada rakyat tentang program pembangunan dan rumusan kebijakan, serta berbagai janji kampanye yang akan dia laksanakan apabila kelak terpilih menjadi Presiden. Oleh karena itu maka menjadi relevan apabila MPR RI tidak perlu lagi membuat program kerja Presiden terpilih, karena Presiden terpilih pasti akan menjadikan visi, misi, dan tawaran program kerja serta janji-janji kampanyelah yang menjadi dasar pembangunan yang akan dilaksanakan selama memegang jabatan sebagai Presiden RI.

Tentunya pandangan ini mempunyai berbagai kelemahan antara lain: menyangkut keberlanjutan (*sustainability*) program pembangunan yang telah dilakukan dan dicanangkan oleh Presiden sebelumnya. Demikian juga tak kala kelak seorang Presiden tidak terpilih lagi untuk periode kedua, atau karena telah habis periodenya dua kali berturut-turut menjabat sebagai Presiden, maka keberlanjutan nasib program pembangunan yang telah dilaksanakan atau direncanakannya belum tentu akan dilanjutkan oleh Presiden atau Rezim Pemerintahan berikutnya. Kondisi ini jelas berpotensi menjadikan setiap terjadi pergantian Presiden (Rezim Pemerintahan) maka program pembangunan akan berubah total dan dimulai dari titik nol sesuai dengan visi, misi dan keinginan Presiden (Rezim Pemerintahan) yang sedang berkuasa.

Selain menyangkut keberlanjutan (*sustainability*), maka yang menjadi potensi permasalahan akibat ketiadaan haluan negara sebagai arah pembangunan, terjadinya dis-orientasi program-program pembangunan yang dilaksanakan. Presiden (Pemerintah) akan dengan mudah merubah arah dan bentuk program pembangunan setiap saat, sesuai dengan selera dan keinginan yang berkembang setiap saat.

Kondisi ini tentunya akan mempengaruhi kepada target-target capaian pembangunan itu sendiri. Setiap saat Presiden bahkan masing-masing Menteri maupun Pejabat Negara yang memimpin Kementerian atau Lembaga lainnya sebagai pembantu Presiden dengan mudah akan menentukan sendiri program-program dan kebijakan-kebijakan yang akan menjadi titik tekan tugas pelaksanaan pembangunan yang dijalankannya.

Kelemahan lain yang dapat timbul akibat ketiadaan haluan negara, tentunya potensial menimbulkan ketidak sinkronan dan dis-harmonisasi penyusunan dan pelaksanaan program kerja antar lembaga-lembaga negara dan instansi pemerintahan. Merujuk kepada sistem manajemen pengelolaan pembangunan dan ketatanegaraan aspek ketidak sinkronan dan dis-harmanisasi ini seharusnya dihindari sebagai syarat untuk efektivitas keberhasilan mencapai tujuan pembangunan yang dilaksanakan.

Melihat kepada pandangan yang berpendirian tidak diperlukannya lagi keberadaan Haluan Negara dalam Pengelolaan Pembangunan Nasional di segala aspek kehidupan perlu mendapat pengkajian ulang terlebih bila dikaitkan dengan fakta empiris Pelaksanaan Pembangunan Nasional saat seluruh program dan aktivitas pembangunan seharusnya merupakan derivasi dari cita-cita dan tujuan Negara Indonesia yang sudah digariskan dalam konstitusi yaitu UUD 1945.

Sebagaimana dipahami bahwa konstitusi bagi suatu negara selain sebagai akta kelahiran bagi suatu bangsa,⁹ juga menjadi dokumen hukum, politik, dan ekonomi yang diharapkan mampu menjadi pedoman bagi suatu negara menata dirinya.¹⁰

Banyak kritik disampaikan tentang berbagai program pembangunan yang dilaksanakan saat ini cenderung tidak memperhatikan arah dan skala prioritas sesuai kebutuhan masyarakat bangsa yang didasarkan pada tujuan negara. Berbagai program pembangunan baik bidang ekonomi, sosial dan budaya bahkan pertahanan keamanan mengalami deviasi dan disorientasi dari tujuan dan kepentingan bangsa dan negara khususnya kebutuhan Rakyat Indonesia. Berbagai pembangunan fisik, infrastruktur dan menggunakan dana pinjaman luar negeri yang lebih menonjolkan aspek ekonomi ternyata dirasakan tidak membawa manfa'at langsung kepada peningkatan kesejahteraan rakyat

⁹ Mohammad Isnaeni Ramadhan, *Pancasila sebagai Grand Design Pengkajian Konstitusi dalam memahami hukum dari konstruksi sampai implementasi* (Editor Satya Arinanto oc Ninuk Triyanti), Penerbit, Rajawa Pers, Jakarta 2009, hal. 229.

¹⁰ *Ibid.*

banyak. Demikian juga program-program pembangunan bidang ekonomi, sosial budaya lainnya, terkesan bergeser dari semangat kepentingan kemajuan dan kesejahteraan bangsa dan negara Indonesia sendiri. Kondisi ini memunculkan pertanyaan-pertanyaan antara lain, apakah program-program pembangunan di berbagai bidang terutama pembangunan fisik seperti infrastruktur telah menjadi skala prioritas untuk kebutuhan masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan, tentunya semua ini membutuhkan pengkajian lebih mendalam dan komprehensif selanjutnya, apakah pembangunan yang terkesan mengalami disorientasi ini akibat dari tidak adanya lagi Haluan Negara yang menjadi pedoman dasar dalam pengimplementasian program pembangunan di segala bidang kehidupan yang dilakukan. Pertanyaan-pertanyaan diiktika ini perlu menjadi bahan diskursus lebih lanjut.

Pandangan kedua, yang menyatakan bahwa walaupun Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, masih tetap dibutuhkan Haluan Negara semacam "GBHN" yang ditetapkan oleh MPR RI, sehingga MPR RI masih tetap dapat mengawasi program pembangunan yang dilaksanakan Presiden. Memang harus diakui sebelum terjadinya Amandemen UUD 1945, MPR mempunyai posisi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, yang salah satu kewenangannya adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi : "Majelis Permusyawaratan Rakyat Menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara". Melalui arus reformasi, yang salah satu sasarannya adalah amandemen UUD 1945, maka Pasal 3 tentang kedudukan dan wewenang MPR menjadi salah satu yang dirobah, dimana posisi MPR yang sebelumnya adalah Lembaga Tertinggi Negara dirubah menjadi Lembaga Tinggi Negara yang sama derajat dan kedudukannya dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya, dan sekaligus juga menghapuskan tugas dan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai Haluan Negara. Hal yang menjadi pertanyaan mendasar adalah, apakah ketiadaan GBHN saat ini berarti haluan negara sudah tidak ada lagi ?; atau apakah RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional) dan RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) dapat disebut atau disamakan sebagai haluan negara. Mungkin juga pertanyaan lain dapat dimunculkan seperti, apakah program pembangunan yang dilaksanakan beberapa Rezim Pemerintahan selama Era Reformasi sejak tahun 1998 sampai sekarang tetap mempunyai dasar pijakan haluan negara ?. Berbagai pertanyaan-pertanyaan mendasar tersebut tentunya masih perlu dilakukan pendalaman dan analisis secara

komprehensif, sehingga kita dapat mendapatkan suatu kesimpulan tentang sejauh mana perlunya haluan negara, dan haluan negara yang bagaimana yang dibutuhkan, serta bagaimana bentuk dan lembaga mana yang menetapkannya, sehingga perlukah diatur dalam konstitusi UUD 1945.

F. Penutup.

Merujuk kepada uraian diatas, maka sebagai simpulan dapat dirumuskan antara lain :

1. Negara Indonesia didirikan sudah jelas mempunyai tujuan sebagaimana yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi : “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”.
2. Guna mencapai tujuan negara tersebut, tentunya harus dijabarkan ke dalam Program Pembangunan Nasional dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara secara terencana, sistematis dan berkesinambungan baik jangka panjang, jangka menengah, maupun jangka pendek yang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia yang terus mengalami dinamika akibat faktor internal maupun eksternal.
3. Untuk efektifitas dan keberhasilan Pembangunan Nasional dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, tentunya diperlukan landasan filosofis dan konstitusional serta arah penuntun berupa “haluan negara” yang menjadi pedoman dan sekaligus menjadi rujukan perencanaan, pelaksanaan, pencapaian, evaluasi, monitoring dan keberlanjutan seluruh aspek pembangunan, untuk mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagai perwujudan cita-cita bangsa Indonesia sesuai amanat konstitusi UUD 1945.

REFERENSI

Buku-Buku

Arinanto, Satya dan Ninuk Triyanti (Editor) : *Memahami Hukum, Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Penerbit, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.

- Asshiddique, Jimly : *Hukum Tata Negara Darurat*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Haryono, Iwan Nugroho, dkk, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Penerbit Setara Press, Malang, 2013.
- Lubis, M. Solly, *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, Penerbit, Mandar Maju, Bandung, 1996.
- Manggalatung, H. A. Salman: *Desain Kelembagaan Negara, Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit, Gramata Publishing, Jakarta. 2016.
- Manning, Chris & Peter van Dierman (Editor) : *Indonesia di Tengah Transisi, Aspek-Aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Penerbit, LKIS, Yogyakarta, 2000.
- Mardi Hartanto, Frans, *Paradigma Baru Manajemen Indonesia, Menciptakan Nilai dengan Bertumpu pada Kebajikan dan Potensi Insani*, Penerbit PT Mizan Pustaka dan PT Integre Quadro, Bandung, 2009.
- Setiyono, Budi, *Menggagas Desain Negara Kesejahteraan (welfare state) di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro, Semarang, 14 Desember 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Amandemen ke- 1 s/d Amandemen ke- 4).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunna Nasional.

Gagasan Pengganti GBHN sebagai Panduan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Faisal Akbar Nasution
Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Pembangunan merupakan suatu proses dan usaha untuk meningkatkan kehidupan ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan (IPOLEKSOSBUDHANKAM), pembangunan fisik dan non fisik yang dilakukan oleh negara terhadap rakyatnya secara berkelanjutan. Dengan demikian kegiatan pembangunan menjadi suatu keniscayaan yang harus dilakukan setiap saat dan sekaligus menjadi suatu kewajiban yang dipikul oleh penyelenggara negara bagaimana supaya masyarakat yang berada dibawah pemerintahannya merasa aman, tenteram, damai dan sejahtera dalam seluruh segi-segi kehidupan mereka.

Pembangunan bagi Negara Republik Indonesia, adalah merupakan suatu pengejawantahan dari tujuan nasional yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana pada garis besarnya terdapat 4 (empat) tujuan nasional tersebut, yaitu :

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

Keempat tujuan nasional itu sudah tentu harus dielaborasi dalam setiap tahap-tahap pembangunan dengan tujuan akhir menciptakan masyarakat Indonesia yang sejahtera (MIS) untuk

seluruh masyarakat Indonesia (SMI) dalam kemakmuran, kedamaian dan ketenteraman, atau dengan perkataan lain meminjam istilah yang disebutkan oleh M. Solly Lubis,¹ bahwa pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia sebagai salah satu prinsip yang dianut di dalam GBHN.

Karena pembangunan menjadi keharusan bagi penyelenggara negara, maka berdasarkan teori atau ilmu manajemen, bahwa setiap kegiatan organisasi itu agar dapat berjalan dengan efektif, maka harus melalui suatu proses yaitu perencanaan (*planning*), organisasi (*organizing*), pelaksanaan kegiatan/program (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*). Demikian pula halnya dengan kegiatan pembangunan negara RI yang tentunya juga akan mengikuti tahapan-tahapan sebagaimana disebut dalam ilmu manajemen tersebut, maka dalam hal ini dalam tahapan perencanaan (*planning*) pembangunan nasional dimasa lalu sebelum Perubahan UUD NRI Thn 1945 dikenallah dengan konsep Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang sandaran yuridis konstitusionalnya dirumuskan dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945.²

Disebabkan pasca Perubahan UUD NRI Thn 1945 (perubahan ketiga tahun 2001) , ketentuan Pasal 3 ini termasuk yang mengalami perubahan dengan hanya menghilangkan kewenangan MPR dalam hal menetapkan GBHN,³ maka sejak itu pula konsep GBHN sebagai panduan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional di Indonesia menjadi hilang.

B. Kedudukan MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum Perubahan dinyatakan “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Dengan ketentuan Pasal ini, memperlihatkan posisi dan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sedemikian tinggi dan strategis dalam tatakelola kehidupan bernegara dan bermasyarakat bagi bangsa Indonesia. Di samping kedudukan MPR yang sangat tinggi tersebut diatas, kewenangan MPR ditambah lagi dengan kewenangan MPR menurut ketentuan Pasal 3 yang

¹ M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 102.

² Bunyi Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) adalah “ Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”.

³ Bunyi Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Thn pasca perubahan ketiga tahun 2001 menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.

menyebutkan “MPR menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara”. Jadi dengan demikian selain sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR juga memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi di dalam negara Republik Indonesia yaitu menetapkan UUD, sebagai pemegang supremasi pembentukan hukum yang tertinggi pada suatu negara, dan sebagai lembaga negara yang berwenang untuk membuat GBHN sebagai konsep dasar operasional pembangunan nasional.

Untuk melihat lebih jauh bagaimana posisi MPR pada waktu sebelum perubahan UUD 1945, kita bisa melihatnya lebih lanjut ketentuan di dalam Penjelasan UUD 1945, yang pada waktu yang lalu sebelum terjadinya perubahan UUD 1945 menjadi bagian yang tidak terpisahkan sebagai landasan yuridis konstitusional sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pada bagian Penjelasan Umum UUD 1945 pada bagian Sistem Pemerintahan Negara III, disebutkan “Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR”

“Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis”.

Selanjutnya masih dalam Penjelasan Umum UUD 1945 pada bagian Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dinyatakan :

“Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar

supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.”

Sementara itu di dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 dikatakan bahwa :

“Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun, Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari.”

Dari beberapa bagian Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan dilakukan, memperlihatkan bahwa MPR sebagai salah satu lembaga negara memiliki kedudukan yang amat strategis dan bahkan dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, dalam artian dapat dikatakan sebagai puncak dan sumber kekuasaan penyelenggaraan negara di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan membawahi keberadaan lembaga-lembaga negara lainnya, terutama dalam pelaksanaan haluan-haluan negara seperti tercantum dalam GBHN. Hal ini kemudian dapat kita lihat dalam beberapan Ketetapan MPR yang memperlihatkan posisi lembaga negara ini dihadapan lembaga-lembaga negara lainnya seperti:

1. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara,
2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

Kedua Ketetapan MPR di atas, menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan lembaga-lembaga negara lainnya yang diatur dalam UUD 1945 sebagai lembaga tinggi negara.

Betapa kuasanya MPR ini dalam sistem ketatanegaraan RI, secara teoritis dapat digambarkan menurut pandangan Ismail Suny,⁴ yang menyatakan bahwa supremasi suatu lembaga negara mengandung 2 hal, yaitu :

- 1) Badan berdaulat itu mempunyai “*legal power*”, yakni kekuasaan hukum untuk meletakkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi. Umpamanya di dalam UUD 1945, untuk menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3), untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6), dan untuk mengubah UUD (Pasal 37), dan
- 2) Di samping itu tidak ada suatu otorita tandingan (*no rival authority*)

⁴ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Akasara Baru, Jakarta, 1984, hal. 16

baik secara perseorangan maupun kelembagaan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau mengenyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh badan yang berdaulat itu. Prinsip yang kedua ini memperluas kekuasaan dari badan tertinggi itu terhadap hal-hal yang walaupun secara tegas tidak ada atau belum diatur oleh konstitusi, tetapi dapat ditetapkan sendiri oleh badan berdaulat itu seperti halnya dengan Ketetapan-ketetapan dan Keputusan-keputusan MPR.

Senada dengan pandangan Ismail Sunny di atas, Padmo Wahjono dalam satu artikelnya di Harian Kompas,⁵ menyatakan :

“Negara Indonesia dibawah UUD 1945 sebenarnya sistem MPR atau Majelis dan bukan sistem pemerintahan parlementer maupun sistem presidensial. Sebab, Pemerintah adalah mandataris MPR dan dipilih oleh MPR juga, legislatif adalah Mandataris bersama-sama DPR yang merupakan bahagian dari MPR pula. Disini Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan tidak langsung kepada rakyat sebagaimana lazimnya sistem pemerintahan presidensial. Disamping itu dapat dikatakan bahwa parlemen bertanggung jawab kepada Majelis. Hal ini tersirat pada ketentuan “keharusan” DPR mengundang MPR apabila menurut Dewan, Presiden telah melanggar UUD atau haluan negara. Dengan demikian DPR tidak memiliki kewenangan meminta pertanggungjawaban dari Presiden seperti halnya dalam sistem pemerintahan parlementer”

Selanjutnya dikatakan oleh Padmo Wahjono :

“Sebagai lembaga negara tertinggi, MPR dapat meminta pertanggungjawaban kepada lembaga negara tinggi lainnya. Misalnya Mahkamah Agung (MA) dalam hal bukan keputusannya melainkan kegiatan lembaga kehakiman tertinggi tersebut, DPA, BPK serta DPR Pusat maupun Daerah sebagai pencerminan kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, selain meminta pertanggung-jawaban Presiden sebagaimana ditetapkan oleh UUD 1945”

Dari pandangan Ismail Sunny dan Padmo Wahjono diatas dan bila disesuaikan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 3 UUD 1945 dan kedua Ketetapan MPR serta supremasi suatu lembaga negara, maka wajarlah jika MPR dapat menetapkan bagaimana susunan serta pembagian kekuasaan yang dikehendaki oleh rakyat seperti yang dirumuskan dalam pasal-pasal UUD, dan Ketetapan-ketetapan MPR. Disebabkan MPR tidak dapat menyelenggarakan semua kepentingan rakyat untuk diurusnya sendiri, maka ia membagi-bagikan kekuasaan

⁵ Padmo Wahjono, Harian Kompas 23 Mei 1990.

itu kepada lembaga-lembaga negara lainnya yang ditetapkan olehnya (*distribution of power*).

C. Undang Undang Dasar Dan Garis-Garis Besar Haluan Negara

UUD dan GBHN adalah 2 (dua) dokumen pokok dalam sistem kehidupan bernegara dan berbangsa yang menjadi arahan strategis bagi pelaksanaan jalannya pemerintahan dan pembangunan berdasarkan UUD 1945 pada masa lalu sebelum terjadinya perubahan UUD 1945, dimana :

- o UUD menjadi landasan yuridis konstitusional bagi pelaksanaan sistem kehidupan bernegara, sedangkan
- o GBHN menjadi landasan politis operasional bagi pelaksanaan sistem pembangunan.

Kedua-duanya dimaksudkan oleh founding fathers pada waktu penyusunan naskah UUD dalam sidang-sidang BPUPKI dan kemudian ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai UUD bagi Negara Republik Indonesia adalah bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UU 1945 seperti telah disebutkan diatas.

Menurut Padmo Wahjono,⁶ GBHN adalah haluan negara kita atau konkretisasi daripada tujuan negara kedalam kegiatan kenegaraan secara bertahap dan ber-kesinambungan, dituangkan kedalam suatu pola pembangunan, dan ditentukan secara garis besar dalam arti lima tahun sekali. Sementara itu menurut pandangan M. Solly Lubis,⁷ GBHN menjadi referensi dasar atau dasar rujukan pokok dalam membuat perencanaan bahkan dalam perumusan kebijakan manajerial untuk pelaksanaan pembangunan nasional.

GBHN sebagai konsep pembangunan nasional yang dibentuk oleh MPR sebagai pemegang kedaulatan negara harus disusun dengan mengikuti dinamika yang terjadi dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara, yang selama 5 tahun sekali harus diperbaharui dengan memperhatikan segala hal yang terjadi dalam kurun waktu pelaksanaannya, yang selanjutnya dilakukan revisi dan penyesuaian untuk kegiatan perencanaan pembangunan pada GBHN lima tahun berikutnya seperti yang diamanatkan dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) .

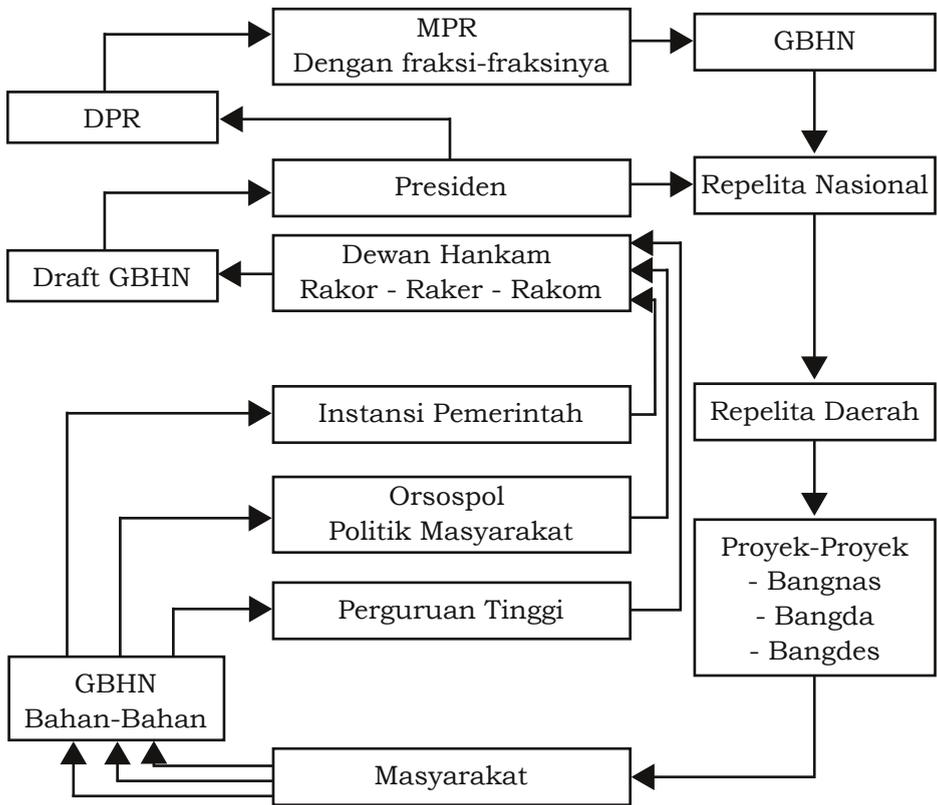
⁶ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hal. 42

⁷ M. Solly Lubis, *Dimensi-dimensi Manajemen Pembangunan*, Mandar Maju, Bandung, 1996, hal. 44

Berkaitan dengan hal diatas, M. Solly Lubis menyatakan bahwa:⁸ Setelah suatu GBHN ditetapkan oleh MPR buat masa pengelolaan lima tahunan, GBHN inilah merupakan konsensus politik nasional, dan tidak satupun diantara lembaga-lembaga negara yang berada dibawah MPR berwenang menyatakan ketidaksahannya atau kekurangannya. Andaikata kemudian ternyata menunjukkan kelemahan, maka wewenang penyempurnaannya berada ditangan MPR yang ada atau MPR yang terbentuk kemudian melalui pemilihan berikutnya. MPR berwenang menetapkan GBHN sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan nasional di segala bidang, dan justru demikianlah GBHN sebagai konsep pelaksanaan itu dibuat dengan memperkirakan kondisi dan situasi nasional, regional, internasional, baik yang menyangkut segi potensi maupun pengaruh lingkungan”

Implementasi GBHN dalam praktiknya selama ini selalu diserahkan kepada Presiden sebagai mandataris MPR (Sistem pemerintahan Negara III), sehingga tidaklah heran dalam prakteknya penyusunan rancangan GBHN selalu datangnya dari pihak Presiden dengan bantuan sebuah Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (WANHANKAMNAS) yang dibentuk oleh Presiden kala itu guna membantunya dalam menyusun konsep-konsep pembangunan yang akan dituangkan dalam rancangan GBHN yang selanjutnya diserahkan kepada MPR untuk diambil keputusannya dalam sebuah Ketetapan MPR. Bagaimana alur pembentukan proses penyusunan GBHN masa lalu dapat diilustrasikan melalui skema yang dibuat oleh M. Solly Lubis sebagai berikut:

⁸ M. Solly Lubis, *Sistem Nasional, op cit*, hal. 46



Skema di atas dibuat oleh M. Solly Lubis berdasarkan pengalaman pribadinya yang dilibatkan sebagai anggota Tim Kerjasama USU dengan Proyek Riset Strategis Dewan HANKAMNAS (Pertahanan-Keamanan Nasional) Republik Indonesia dalam persiapan bahan untuk GBHN RI 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998 di era pemerintahan orde baru.⁹

Demikian juga menurut kajian Yusrin,¹⁰ sebanyak 8 (delapan) Ketetapan MPPRS dan MPR sejak tahun 1960 sampai tahun 1999 yang

⁹ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju, 2007, hal. 14.

¹⁰ Yusrin, Menghidupkan Kembali GBHN, Perlukah?, Mahadi Majalah Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Tahun XXV No. 02 April 2016, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU Medan, 2016, hal. 90 – 91.

mengatur tentang GBHN,¹¹ adalah merupakan hasil yang dirancang oleh pihak eksekutif, dan bahkan bila dirujuk sejarah perjalanan bangsa Indonesia, demikian Yusrin selanjutnya menyatakan ternyata GBHN memang disusun mengikuti pergantian (suksesi) kepemimpinan bangsa. Pergantian Presiden berimbas pada dokumen GBHN. Hal ini terjadi dimasa pergantian Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie, dan dari Presiden B.J. Habibie ke Presiden Abdurrahman Wahid. MPR ternyata melakukan rekonstruksi terhadap GBHN seiring pergantian presiden. Dengan demikian, praktek pembentukan dan perubahan GBHN selalu seiring dengan pergantian Presiden adalah hal yang dilakukan oleh MPR sendiri. MPR tidak menunjukkan adanya keberpihakan unruk mempertahankan dokumen GBHN sebagai perencanaan pembangunan yang tidak terpengaruh oleh suksesi kepemimpinan jabatan kepresidenan.

D. Kedudukan MPR dan GBHN Pasca Perubahan UUD 1945

Reformasi menuntut terjadinya perubahan pada sistem ketatanegaraan ketika pada masa-masa sebelumnya (masa orde baru) sistem ketatanegaraan dan jalannya pemerintahan tidak mencerminkan sistem kehidupan bernegara yang demokratis, di samping itu kehidupan pembentukan dan penegakan hukum pun selalu ditandai dengan kooptasi politik kekuasaan orde baru yang banyak melahirkan penyalahgunaan wewenang. Banyaknya penyimpangan kekuasaan pada masa orde baru itu salah satunya adalah disebabkan ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan. Ketidadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan negara

¹¹ Kedelapan Ketetapan MPRS/MPR tersebut adalah: (1). Tap. MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara; Ketetapan MPRS ini dibuat semasa rezim orde lama yang dipimpin oleh Presiden Ir. Soekarno (2) Tap. MPR Nomor IV/MPR/1973; (3). Tap. MPR Nomor IV/MPR/1978; (4). Tap. MPR Nomor II/MPR/1983; (5). Tap. MPR Nomor II/MPR/1988; (6). Tap. MPR Nomor II/MPR/1993; (7). Tap. MPR Nomor II/MPR/1998. Kesemua Ketetapan MPR dari nomor 2 hingga 8 dibentuk semasa orde baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto dengan judul yang sama yakni Garis-garis Besar Haluan Negara. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 ini dimasa awal orde reformasi yang dipimpin Presiden B.J. Habibie ini kemudian dicabut dengan Tap. MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap. MPR Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara; (8). Kemudian terakhir pada tahun 1999 terbit Tap. MPR Nomor IV/MPR/ 1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 yang dilaksanakan oleh Presiden Abdurrahman Wahid yang kemudian diteruskan oleh Megawati Soekarno Putri, dan inilah GBHN yang terakhir kalinya semasa berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan.

tersebut menyebabkan pemerintahan dijalankan secara otoriter dan menyuburkan praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Hal inilah yang dapat dianggap sebagai penyebab kelemahan pelaksanaan UUD 1945 sebelum perubahan, dimana seperti dikatakan Moh. Mahfud MD¹² setidaknya terdapat 4 (empat) kelemahan yang timbul dalam praktek ketatanegaraan pada masa silam, yaitu :

1. UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balances* yang memadai.
2. UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dalam Undang-Undang maupun dengan Peraturan Pemerintah.
3. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu dan multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden.
4. UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari sistemnya.

Perubahan fundamental sistem ketatanegaraan yang terjadi pada era reformasi adalah terkait dengan Perubahan UUD NRI Thn 1945, yang diantaranya yang terpenting adalah telah dilahirkannya lembaga-lembaga negara baru, dan disamping itu telah menghapuskan keberadaan lembaga negara yang ada dalam UUD 1945 sebelum amandemen yaitu Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang kemudian kelak digantikan dengan Dewan Perimbangan Presiden.

Pasca Perubahan UUD NRI Thn 1945 telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain posisi lembaga-lembaga negara yang mengalami perubahan kedudukan dan hubungan antar sesama lembaga negara, telah muncul pula lembaga-lembaga negara baru, seperti dalam bidang kekuasaan kehakiman muncul lembaga peradilan yang baru yaitu Mahkamah Konstitusi yang sama-sama melaksanakan penegakan hukum nasional meskipun memiliki wewenang yang berbeda diantara keduanya, dan disamping itu pula dikenal Komisi Yudisial yang berwenang untuk mengawasi perilaku hakim dan mengusulkan pengangkatan Hakim-hakim Agung pada Mahkamah Agung. Selain lembaga negara dalam bidang kekuasaan yudikatif, pada bidang legislatif dibentuk pula sebuah lembaga perwakilan rakyat yang baru yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan daerah pada perumusan kebijakan-kebijakan nasional khususnya yang terkait

¹² Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Jakarta, Rineka Cipta, 2001, hal. 155 - 157

dengan kepentingan-kepentingan masyarakat di berbagai daerah (Provinsi). Dan tak kalah pentingnya adalah bahwa dalam sistem rekrutmet jabatan Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR malahan dipilih oleh rakyat secara langsung. Di samping itu masih dikenal lembaga-lembaga negara seperti yang disebutkan dalam Perubahan UUD NRI Thn 1945 yang sama sekali tidak ada pengaturannya dalam UUD 1945 sebelum Perubahan, yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU). Demikian pula dalam tataran perundang-undangan dibawah UUD NRI Thn 1945 dikenal lagi lembaga-lembaga negara yang dibentuk melalui Undang-Undang dan Peraturan Presiden,¹³ yang acapkali disebut sebagai lembaga negara penunjang (*State Auxiliary Agencies*).

Perubahan paling mendasar adalah paradigma pergeseran kekuasaan antar lembaga negara, yang sebelumnya menggunakan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan menggunakan mekanisme kontrol dan keseimbangan antar lembaga negara (*checks and balances*) dengan penguatan sistem pemerintahan presidensial. Tidak ada lagi lembaga negara yang mempunyai posisi sebagai lembaga negara tertinggi dan lembaga tinggi negara. Dimana hal ini menunjukkan salah satu wujud nyata diperlukannya suatu mekanisme kontrol dan keseimbangan dalam penataan antar lembaga-lembaga negara yang ada di dalam konstitusi yakni UUD NRI Thn 1945. Meskipun asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berasal dari ajaran Trias Politika yang berasal dari Montesquieu, yaitu suatu konsep ajaran kekuasaan negara yang memisahkan secara fungsional dan masing-masing secara terpisah kekuasaan negara atas 3 (tiga) cabang kekuasaan antara lain legislatif, eksekutif, dan yudikatif masih tetap menjadi inspirasi bagi setiap negara-negara demokrasi di dunia, namun ajaran Trias Politika ini banyak juga tidak dianut secara konsisten oleh kebanyakan negara, malahan di Indonesia sendiri seperti dikatakan oleh Bagir Manan,¹⁴ bahwa di dalam ajaran teori Trias Politika sesungguhnya terdapat prinsip *checks and balances* yang berarti dalam hubungan antar

¹³ Lembaga Negara berdasarkan UU, diantaranya adalah Komnas HAM (UU Nomor 39 Tahun 1999), KPK (UU Nomor 30 Tahun 2000 yo UU Nomor 19 Tahun 2019), KPI (UU Nomor 32 Tahun 2002), KPPU(UU Nomor 5 Tahun 1999 dan Kepres Nomor 75 Tahun 1999), KPAI (Komnas Anak) (UU Nomor 23 Tahun 2003 dan Kepres Nomor 77 Tahun 2003), Kompolnas (UU Nomor 2 Tahun 2002 dan Perpres Nomor 17 Tahun 2005), Komisi Kejaksaan (UU Nomor 16 Tahun 2004 dan Perpres Nomor 18 Tahun 2005), Dewan Pers (UU Nomor 40 Tahun 1999), dan Dewan Pendidikan (UU Nomor 20 Tahun 2003), KIP (UU Nomor 14 Tahun 2008), ORI (UU Nomor 37 Tahun 2008)

¹⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press, 2003, hal. 12 - 13

lembaga negara dapat saling menguji dan mengoreksi kinerjanya sesuai dengan ruang lingkup kekuasaan yang telah diatur dan ditentukan dalam konstitusi.

MPR yang sebelum Perubahan UUD NRI Thn 1945 mempunyai posisi yang sangat strategis dan berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi, menjadi berkurang wewenangnya, diantaranya adalah :

- Tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan rakyat
- Tidak lagi berhak menetapkan GBHN,
- Tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden (kecuali jika terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, dan jabatan Presiden serta Wakil Presiden yang secara bersamaan berhalangan tetap, dan
- Tidak lagi boleh menerbitkan ketetapan-ketetapan MPR yang dahulu bersifat sangat strategis

Berkurangnya wewenang MPR tersebut diatas, disebabkan telah terjadinya per-geseran sistem pemerintahan yang tadinya semi presidensial atau parlementer, atau sistem majelis (Padmo Wahjono) menjadi sistem presidensial murni yang diikuti dengan penguatan kelembagaan negara DPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan RI pasca Perubahan UUD 1945.

Di samping itu akibat jabatan Presiden dan Wakil Presiden saat ini telah dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A UUD NRI Thn 1945) dalam suatu pemilihan umum, maka konsekwensinya perencanaan pembangunan nasional pun telah bergeser dari kewenangan yang tadinya berasal dari GBHN yang ditetapkan oleh MPR menjadi konsep perencanaan pembangunan yang digagas oleh para calon Presiden dan Wakil Presiden sewaktu akan berlangsungnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pada tahun 2007 telah dilahirkan UU 17 Nomor Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang dibuat pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, yang berlaku untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun. Undang-undang ini dilahirkan untuk menjadi pedoman bagi masing-masing rezim pemerintahan yang berkuasa hasil pilihan rakyat menyusun agenda perencanaan pembangunan yang disesuaikan dengan konsep pembangunan dalam RPJPN tersebut diatas.

Jika dilihat dari segi pendekatan sistem pemerintahan presidensial, maka konsep pembangunan dalam RPJPN ini secara yuridis dan politik tidak bisa mengikat bagi Presiden dan Wakil Presiden terpilih untuk tunduk pada perencanaan pembangunan dalam RPJPN, apa lagi

jangka waktu berlakunya RPJPN bisa saja melewati masa 3 sd 5 orang yang menduduki jabatan Presiden yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, sehingga dengan demikian perlunya aktualisasi konsep-konsep perencanaan pembangunan yang disesuaikan dengan situasi dan perkembangan masyarakat oleh masing-masing calon Presiden.

Oleh sebab itu, jika ada suara-suara masyarakat akhir-akhir ini yang merindukan kembali adanya konsep GBHN sebagai dasar bagi perencanaan pembangunan nasional, maka hal ini setidaknya-tidaknya hanya berupa reaksi sesaat terkait dengan ketidakpuasan rakyat melihat aksi nyata dari program-program pembangunan dari rezim pemerintahan yang sedang berkuasa. Ketidaksabaran masyarakat ini seharusnya menjadi sebuah masukan bagi Pemerintahan yang sedang berjalan, dan disamping itu bisa menjadi sebuah penilaian bagi masyarakat untuk menjatuhkan pilihannya bagi para calon Presiden dan Wakil Presiden pada masa-masa pemilihan umum yang akan datang.

Jalan yang dapat ditempuh salah satunya adalah barangkali bagaimana meningkatkan peran lembaga MPR meskipun tidak dapat kembali berkuasa seperti pada masa lalu sebelum terjadinya perubahan UUD NRI Thn1945 khususnya membuat GBHN lagi, namun bagaimana kita saat ini berusaha menjadikan MPR ini sebagai lembaga negara yang mempunyai kuasa moral politik dan kuasa moral hukum untuk menjadi pedoman dan panutan bagi lembaga-lembaga negara lainnya tanpa melakukan upaya untuk membangun kembali relasi hubungan antara lembaga negara tertinggi dengan lembaga negara tinggi seperti dimasa silam. Peran MPR dalam hal ini ialah misalnya dengan membuat Piagam Pembangunan Nasional,¹⁵ dimana Piagam

¹⁵ Saat ini tahun 2020 adalah memasuki tahun akhir dari berlakunya Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, dimana menurut Pasal 1 angka 2 dari Visi Indonesia Masa Depan ini sebagai Visi Antara berlaku sampai dengan tahun 2020. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 ini sendiri sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-undang yang memuat materi aturan sebagaimana disebutkan dalam Ketetapan MPR ini, di samping berbagai Ketetapan MPR lainnya seperti disebutkan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 ini. Undang-undang yang dimaksud dalam Ketetapan MPR ini meskipun sudah memasuki masa akhir tahun dari keberlakuan Ketetapan MPR ini belum juga terbentuk. Ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 pada sistematika Bab IV Kaidah Pelaksanaan dalam angka 1 menyebutkan “Menugaskan kepada semua penyelenggara negara

Pembangunan ini merupakan abstraksi dan sekaligus derivasi nilai dan asas-asas tujuan pembangunan nasional yang berasal dari tujuan nasional dan juga nilai-nilai ideal dari ideologi negara kita yaitu Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Thn 1945.

Jadi tanpa perlu melakukan kembali perubahan UUD NRI Thn 1945 khususnya ketentuan Pasal 3 yang dikembalikan lagi kepada ketentuan sebelum diadakan Perubahan UUD NRI Thn 1945 pada perubahan ketiga tahun 2001 yang lalu. Bentuk hukum Piagam Pembangunan Nasional ini lebih baik berupa suatu bentuk konvensi ketatanegaraan yang perlu dikembangkan kembali dalam praktek ketatanegaraan RI yang semenjak Perubahan UUD NRI Thn 1945 belum pernah dikembangkan kembali seperti pada masa-masa silam. Sementara jangka waktu berlakunya Piagam ini bisa saja ditetapkan oleh MPR dengan masa jangka waktu tertentu, apakah 5 (lima) tahun seperti lama berlakunya GBHN selama ini, 10 (sepuluh) tahun atau 20 (dua puluh) tahun seperti Visi Indonesia 2020 sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan, dan 25 (dua puluh lima) tahun seperti masa berlakunya UU 17 Nomor Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Sehingga bagi setiap calon Presiden dan Wakil Presiden ketika ingin membuat visi dan misi atau program kerja yang diajukannya dalam masa kampanye pemilihan presiden dan wakil presiden, akan mengelaborasi isi Piagam Pembangunan Nasional itu dalam rincian program kerjanya dalam berbagai bidang sebagai bagian dari strateginya untuk mempengaruhi rakyat pemilih untuk menjatuhkan pilihan pada sang calon Presiden dan Wakil Presiden.

Sebagaimana kita maklumi bahwa hampir pada setiap Negara, masalah perubahan konstitusi atau undang-undang dasar itu tidaklah selalu harus melalui prosedur yang ditetapkan oleh konstitusi itu sendiri, melainkan ia dapat juga terjadi melalui setiap tradisi ketatanegaraan yang dilakukan secara terus menerus atau berulang-ulang meskipun tidak diatur dalam konstitusi yang biasanya disebut dengan kebiasaan ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan. Dengan kebiasaan ketatanegaraan ini, sebenarnya konstitusi itu sendiri tidaklah berubah secara formal, namun pada prakteknya suatu pasal tertentu yang terdapat dalam konstitusi itu tidak dapat dijalankan.

untuk menggunakan Visi Indonesia 2020 sebagai pedoman dalam merumuskan arah kebijakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara”.

Ketaatan terhadap konvensi ketatanegaraan ini semata-mata memang didasarkan kepada kesukarelaan atau karena dorongan etika atau akhlak atas dasar keyakinan, mentaati konvensi sebagai suatu kewajiban yang timbul dari suatu tuntutan politik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Dengan demikian sebuah konvensi hanya mempunyai kekuatan mengikat secara politik (*politically binding*), walaupun demikian kekuatan politik ini akan mendorong ketaatan yang tidak kalah pentingnya dari kekuatan mengikat secara hukum. Sehingga apabila sebuah dokumen semacam Piagam Pembangunan Nasional yang dibuat oleh MPR dan mungkin bisa didesain supaya beberapa lembaga negara lainnya dibawah koordinasi MPR dapat bekerjasama melahirkan dokumen ini, dapat mentaati dan melaksanakannya melalui penerjemahan dari masing-masing kegiatan lembaga-lembaga negara sesuai karakteristik kegiatan dari masing-masing lembaga negara tersebut yang panduannya telah dirumuskan dalam dokumen Piagam Pembangunan Nasional tersebut. Seperti yang dikatakan oleh K.C. Wheare, konvensi adalah ketentuan-ketentuan yang meskipun tidak mempunyai daya paksa secara hukum, tidak dapat diabaikan karena diperkuat oleh pendapat umum, dan kemungkinan secara tidak langsung diperkuat oleh hukum.

Menurut Wheare ada 2 cara terbentuknya sebuah konvensi, yaitu:¹⁶

1. Suatu praktek tertentu berjalan untuk jangka waktu yang lama. Semula bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib. Konvensi cara ini disebut dengan kebiasaan (*custom*).
2. Konvensi terjadi melalui kesepakatan (*agreement*) diantara rakyat. Mereka sepakat melaksanakan sesuatu dengan cara-cara tertentu, dan sekaligus menetapkan ketentuan mengenai cara-cara pelaksanaannya. Konvensi cara ini langsung bisa mengikat tanpa perlu memerlukan waktu sebagaimana cara pertama

Dari pandangan pertama K.C. Wheare di atas, dapat dikembangkan praktek ketatanegaraan kita dimasa-masa mendatang tanpa perlu mengadakan perubahan undang-undang dasar lagi terutama terhadap pasal-pasal yang telah diubah (dalam hal ini salah satunya adalah Pasal 3 UUD 1945) dan mau dikembalikan lagi melalui perubahan undang-undang dasar itu, maka penghormatan kita terhadap keluhuran konstitusi atau undang-undang dasar kita dapat terpelihara dengan baik. Patut diingat apa yang disitir di dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang lalu meskipun kedudukan Penjelasan itu tidak lagi menjadi bagian dari UUD 1945 saat ini, yaitu tentang semangat

¹⁶ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975, hal. 122.

bernegara atau berpemerintahan sebagai berikut :

“Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang Undang dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya meskipun Undang Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang Undang Dasar itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup, atau dengan lain perkataan dinamis”.

Bukankah seperti yang dikatakan oleh Penjelasan Umum UUD 1945 sebelum perubahan, bahwa “Undang Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak ditulis”.

E. Penutup

Keinginan untuk mengembalikan konsep perencanaan pembangunan dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) seperti masa silam sewaktu berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan, adalah seperti ingin membalikkan jarum sejarah perkonstitusian kita. Selain tidak relevan lagi dengan semangat reformasi tahun 1998, dimana salah satu isu utama reformasi sistem ketatanegaraan pada waktu itu adalah penguatan sistem pemerintahan presidensial dengan diikuti sistem pengawasan dan keseimbangan (cheks and balances), juga dengan semakin berkurangnya kewenangan-kewenangan MPR yang dahulu sebagai lembaga tertinggi negara, sekarang menjadi lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang diatur dalam UUD NRI Thn 1945, yakni DPR, DPD, Presiden, MA, MK, KY, BPK, yang telah memiliki tugas dan kewenangannya masing-masing.

Piagam Pembangunan Nasional sebagai derivasi dari abstraksi nilai-nilai dan asas pembangunan nasional yang merepresentasikan tujuan nasional dan pandangan hidup bangsa (ideologi) negara kita Pancasila sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD NRI Thn 1945, dapat

menjadi arahan bagi setiap lembaga negara khususnya setiap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ketika ingin mewujudkan program kerja bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam berbagai bidang kehidupan, tanpa perlu merubah sistem pemerintahan presidensial. Di samping itu keberadaan lembaga MPR yang terdiri dari DPR dan DPD pun sebagai refresentasi wakil-wakil rakyat tetap dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja Presiden dan Wakil Presiden bersama-sama dengan Menteri-menterinya (kabinetnya), dan dapat memberi penilaian yang kemudian disampaikan kepada seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung, 2007.
- Andrinof A. Chaniago, *Gagalnya Pembangunan, Kajian Ekonomi Politik terhadap Akar Krisis Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001.
- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Akasara Baru, Jakarta, 1984
- M. Solly Lubis, *Dimensi-dimensi Manajemen Pembangunan*, Mandar Maju, Bandung, 1996
- M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung, 2002.
- M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju, Bandung, 2007
- M. Solly Lubis, *Serba-serbi Politik & Hukum*, PT Sofmedia, Jakarta, 2011
- Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989
- Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prosepek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Wheare, K.C, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975.

Yusrin, Menghidupkan Kembali GBHN, Perlukah?, Mahadi Majalah Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Tahun XXV No. 02 April 2016, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU Medan.

Reformasi Politik Hukum di Bidang Keuangan Negara yang Mewujudkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Dian Puji Nugraha Simatupang
Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia

A. Pengantar

Pada tahun ini, Prof. Dr. Solly Lubis, S.H. telah memasuki usia 90 tahun, suatu usia yang penuh anugerah dari Allah SWT dengan limpahan keberkahan atas dedikasi dan pemikiran yang luar biasa Beliau bagi pengembangan pengetahuan hukum di Indonesia. Sebagai Gurubesar dan pemikir ilmu hukum, gagasan dan pemahaman Beliau dalam berbagai tulisan dan buku menjadi inspirasi dan referensi terbaik bagi pengembangan hukum dan pendidikan ilmu hukum di Indonesia.

Saya merasa sangat terhormat diberikan kesempatan untuk memberikan tulisan ini kepada Beliau dalam peringatan usia ke-90, semoga tulisan ini dapat sedikit banyak memberikan apresiasi terbaik bagi Beliau. Juga memberikan gambaran begitu inspiratifnya Beliau dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum di Indonesia dan dunia.

B. Pandangan tentang Strategi Kebijakan yang Paradigmatik

Dalam berbagai kesempatan, khususnya dalam suatu acara Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada Juli 2003, Prof. Solly Lubis mengemukakan gagasan mengenai strategi kebijakan yang paradigmatik. Konsep kebijakan yang paradigmatik meletakkan seluruh kebijakan semua sektor bertumpu pada aspek keadilan sosial.

Dalam makalahnya, Prof. Solly mengemukakan:

“Keadilan sosial sebagai salah satu sila, yang sekaligus dijiwai oleh keempat sila lainnya dalam Pancasila itu, adalah keadilan sosial yang spesifik Indonesia, tidak sama dengan konsep keadilan sosial yang terdapat di negara lain. Dalam spesifikasinya itu, keadilan sosial dan kerakyatan yang akhir akhirnya ini dikumandangkan dimana-mana terutama oleh mereka yang mempunyai obsesi dan ambisi politik sebagai dasar pemberdayaan ekonomi rakyat dan kerakyatan-sebenarnya bukan hanya relevan dan terbatas untuk kehidupan ekonomi saja. Perlu diperhatikan kembali bahwa “Keadilan sosial”

yang dimaksud sebagai salah satu paradigma filosofis itu, adalah untuk keseluruhan bidang kehidupan bangsa, supaya terkondisi keadilan sosial dalam kehidupan sosial politik ekonomi, sosial budaya, dan bidang Hankamtibmas.”¹

Penekanan pada aspek keadilan sosial (social equity) merupakan intisari yang tercipta pada sila kelima Pancasila, yaitu “Keadilan bagi Seluruh Rakyat Indonesia” hakikatnya harus dicerminkan pada seluruh aspek kebijakan dan pengaturan di Indonesia, khususnya pada sektor politik, ekonomi, dan hukum. Menurut Prof. Solly Lubis, ketiga sektor harus diprioritaskan diarahkan pada strategi kebijakan yang paradigmatis keadilan sosial karena dianggap sebagai:

“Faktor-faktor yang dominan dan determinan. Sebabnya ialah karena pada ketiga faktor itulah titik pangkal utama pelecehan paradigma keadilan sosial itu berlangsung oleh pimpinan dan para pelaku kekuasaan di masa lampau, yang selanjutnya menimbulkan friksi-friksi dan konflik sosial budaya dan kantibmas. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merupakan panggung utama bagi terjadinya praktik-praktik yang membidangi tiga faktor itu, yang dikuasai oleh para elit politik, elit ekonomi, dan elit intelektual.”²

Arah strategi kebijakan yang paradigmatis keadilan sosial merupakan gagasan modern yang dianggap sebagai karakter politik hukum yang responsif, yang menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick dianggap sebagai karakter hukum yang mampu mewujudkan keadilan substantif, dan tidak menjadikan suatu peraturan, keputusan atau kebijakan sebagai ornamen bagi justifikasi politik kepentingan

¹ Solly Lubis, “Pembangunan Hukum Nasional,” Makalah yang disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar 14-18 Juli 2003, hal. 3

² *Ibid.*

tertentu yang menjauhi nilai keadilan sosial.³ Ada persamaan pandangan Prof. Solly Lubis dan yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, yaitu terwujudnya keadilan sosial di mana hukum berperan sebagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial, sehingga “sekarang ini masyarakat tidak hanya mendambakan sekadar adanya peraturan hukum, tetapi masalah yang mengemuka ialah apakah masih ada unsur keadilan dalam sistem hukum yang berlaku di semua sektor-sektor dan bidang kehidupan bangsa ini.”⁴

Di Indonesia, pengembangan hukum diformulasikan dalam politik hukum telah mulai dilakukan penataan dengan dua cara, menurut Prof. Solly Lubis, yaitu:

“Pertama, melakukan revolusi total dengan gerak cepat memperbaharui segala sesuatunya, mulai dari penemuan konstitusi sebagai induk hukum kenegaraan yang kemudian disusul oleh reformasi kelembagaan-baik di level pusatmaupun daerah. Kedua: Dengan cara menciptakan kondisi temporer dan transisional, untuk kemudian secara gradual mereformasi struktur kekuasaan dan garis kebijakan; kedua, Menata kembali masa depan pembangunan hukum nasional politik dengan paradigma baru, sesuai dengan tuntutan masyarakat dan rakyat yang tadinya diperintah secara tidak wajar.”⁵

Indonesia sejak era reformasi 1998 menggunakan cara kedua menurut Prof. Solly Lubis dengan menata politik hukum dengan paradigma baru yang diharapkan reformasi hukum mengubah teknik pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi konsisten pada aspek keadilan sosial sebagai sistem nilai yang harus dipatuhi. Dengan demikian, menurut Prof. Solly Lubis, “Yang penting menurut tinjauan kebijakan strategis (strategic policy), ialah sejauh mana lembaga perumus kebijakan dan penyusun peraturan hukum, secara konsisten tetap mengacu kepada sistem nilai yang filosofi itu supaya setiap garis kebijakan aturan hukum yang tercipta, di nilai akomodatif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, secara adil dengan perhatian yang merata.”⁶

Persoalan politik hukum yang adil tersebut harus menjadi fondasi dasar terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Khususnya dalam bidang keuangan negara, pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai hasil politik hukum harus mampu

³ Lihat pandangan Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya *Law and Society in Transition*, (New Jersey: Transaction Publisher, 2001).

⁴ Lubis, *loc.cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

mewujudkan keadilan sosial tersebut sebagai prinsip.

C. Reformasi Politik Hukum Keuangan Negara

Pemikiran Prof. Solly Lubis mencerminkan gagasannya yang sejalan dengan seluruh pemikiran hukum dan ekonomi lainnya mengenai keadilan sosial (*social equity*) dalam politik hukum nasional. Pemikiran mengenai sistem nilai keadilan sosial tersebut telah lama dikemukakan Prof. Mochtar Kusumaatmadja mengenai pentingnya hukum sebagai alat merekayasa sosial, memperbaiki struktur dan budaya hukum masyarakat sebagai teori hukum pembangunan, di mana hukum juga mempunyai tujuan pragmatis.

Dalam teori hukum pembangunan, Prof. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan:

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”

Adanya teori hukum pembangunan yang dikemukakan Prof. Mochtar Kusumaatmadja tersebut menjadikan hukum berperan dalam proses pembaruan, yang dilengkapi dengan teori kebijakan paradigmatis Prof. Solly Lubis sebagai pembaruan yang berparadigma sistem nilai keadilan sosial.

Pemikiran yang sangat luar biasa tersebut melahirkan politik hukum pembaruan yang berparadigma sistem nilai keadilan sosial menjadi relevan dalam perkembangan politik hukum, khususnya dalam bidang keuangan negara. Sejak 2003, keuangan negara diupayakan beberapa perubahan peraturan perundang-undangan, dimulai dengan pengesahan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun

2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Adanya undang-undang tersebut melengkapi politik hukum keuangan negara yang ternyata dalam beberapa norma pengaturannya belum memiliki konsep pembaruan bernilai keadilan sosial, karena kemungkinan faktor-faktor kepentingan politik lebih dominan dibandingkan faktor pembaruan yang bernilai keadilan sosial.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU Nomor 17 Tahun 2003), merupakan undang-undang yang pertama kali disahkan tanpa adanya pengesahan dari Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Dengan demikian, UU Nomor 17 Tahun 2003 menjadi undang-undang yang pertama kali berlaku tanpa adanya pengesahan Presiden sejak reformasi politik dan perubahan UUD NRI 1945. Sebagai undang-undang yang baru, harapan terhadap keberadaan UU Nomor 17 Tahun 2003 sangat besar untuk menjadikan keuangan negara mampu mewujudkan tujuan bernegara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945.

Akan tetapi, dalam teknis penormannya, UU Nomor 17 Tahun 2003 jauh dari konsep pembaruan yang bernilai keadilan sosial. Beberapa norma dalam undang-undang tersebut, menggunakan istilah Prof. Mochtar Kusumaatmadja, cenderung “statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum”, khususnya dalam keuangan negara. Bahkan, norma dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 cenderung kolot, bertentangan satu sama lainnya, dan bahkan cenderung bertentangan (*contradictio in terminis*) dalam beberapa maksud norma.

Tulisannya ini akan membahas satu contoh politik hukum keuangan negara yang menghalangi terwujudnya tujuan bernegara dan menghilangkan konsep pembaruan yang bernilai keadilan sosial. Contoh norma tersebut adalah Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 mengemukakan mengenai ruang lingkup keuangan negara, yang menguraikan seluruh keuangan yang berasal, bersumber, dan diperoleh dari negara dalam hal ini anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dianggap sebagai bagian dari keuangan negara, semisal keuangan daerah, keuangan badan usaha milik negara/daerah, dan seluruh keuangan badan hukum apapun yang memperoleh fasilitas negara.

Keganjilan ruang lingkup keuangan negara yang meluas seperti

demikian menjadi paradoksal karena UU Nomor 17 Tahun 2003 tidak mengatur tata kelola dan tata tanggung jawab keuangan yang ada keuangan badan usaha milik negara/daerah, dan seluruh keuangan badan hukum apapun yang memperoleh fasilitas negara. Padahal, ruang lingkup pengaturan dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 menjadikannya sebagai ruang lingkup keuangan negara. Dalam teori politik hukum, ruang lingkup merupakan bagian yang diatur dalam materi muatan undang-undang, lengkap dan jelas. Namun, pembentuk UU Nomor 17 Tahun 2003 menjadikan undang-undang tersebut sebagai alat justifikasi kepentingan politik dengan mengabaikan pembaruan bernilai keadilan sosial.

Bahkan yang sangat membingungkan dari segi teknik pembentukan undang-undang, pengertian keuangan negara dan ruang lingkup keuangan negara saling bertentangan. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 mengatur, keuangan negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang,serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan miliknegara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Secara hukum, hak dan kewajiban dan kepemilikan harus mempunyai keterkaitan dengan tata kelola dan tata tanggung jawab, sebagaimana dikemukakan Joseph Proudhon yang membedakan konsep pemilikan privat (*prive domain*) dan pemilikan publik (*publiek domain*).⁷

Perluasan ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 menimbulkan paradoksal hukum yang luar biasa karena keuangan daerah, keuangan badan usaha milik negara/daerah, dan keuangan badan hukum yang memperoleh fasilitas negara dianggap sebagai keuangan negara, tetapi cara mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara berbeda. Begitu inkonsistensinya pemikiran pembentuk undang-undang tersebut sampai kemudian melupakan materi muatan undang-undang mengenai cara mengelola semua sektor keuangan yang dianggap sebagai keuangan negara tersebut.

Dalam teori Tiga Kata Kunci Keuangan Negara (*the three of state finance*), suatu sektor keuangan negara secara hukum menjadi keuangan negara memenuhi tiga kata kunci yang tergambar dalam bagan berikut.

⁷ E. Utrecht, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1964), hal. 212.

<p>Keuangan yang memperoleh persetujuan bersama antara pemerintah dan parlemen yang termuat dalam undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara</p>	<p>Keuangan yang diatur dan dikuasai Menteri Keuangan dalam rangka pengelolaan dan penyelenggaraannya dan berpedoman pada peraturan Menteri Keuangan sebagai bendahara umum negara.</p>	<p>Seluruh biaya atas pelaksanaan hak & kewajiban negara beserta risikonya dibebankan sepenuhnya dalam undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara</p>
<p>Undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara adalah wujud pengelolaan keuangan negara dan dasar hukum penerimaan dan pengeluaran negara untuk melaksanakan hak dan kewajiban</p>	<p>Menteri Keuangan menetapkan norma standar, syarat, dan prosedur dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara</p>	<p>Tagihan kepada negara dimuat dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, termasuk tagihan atas pelaksanaan penerimaan, pengeluaran, dan pembiayaan misalnya utang</p>
<p>Undang-undang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara adalah dasar hukum atas pertanggungjawaban keuangan negara</p>	<p>Menteri Keuangan memperoleh kuasa dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara</p>	<p>Anggaran pendapatan dan belanja negara dilarang mengeluarkan beban risiko yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan dan bukan termasuk hak dan kewajiban keuangan negara</p>

Teori hukum tersebut menjelaskan begitu sangat dilindunginya keuangan negara dari kemungkinan tuntutan dan tagihan pihak lain yang tidak termasuk sebagai keuangan negara. Menjadikan keuangan daerah, keuangan badan usaha milik negara/daerah dan keuangan badan hukum lainnya yang memperoleh fasilitas negara sebagai keuangan negara berpotensi menciptakan ketidaksempurnaan

keuangan negara guna mewujudkan tujuan bernegara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal demikian disebabkan negara memusatkan keuangan tersebut sebagai miliknya, sehingga menutup segala daya upaya daerah, badan usaha milik negara/daerah, dan badan hukum lain untuk berlomba-lomba mengkreasikan keuangan untuk menghasilkan kemandirian keuangan, meningkatkan pembayaran pajak, dan mendorong kemajuan bagi kemakmuran rakyat.

Secara konseptual, perluasan keuangan negara dalam Pasal 2 UU Nomor 17 tahun 2003 dipengaruhi kekolotan berpikir mengenai maksud keuangan negara dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 1965 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 6 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (UU Nomor 17 Tahun 1965). Dalam Penjelasan Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 1965 dinyatakan:

“Dengan keuangan Negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan Negara, termasuk didalamnya segala bagian-bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak serta kewajiban yang timbul karenanya, baik kekayaan itu berada dalam penguasaan dan pengurusan pada pejabat-pejabat dan /atau Lembaga-lembaga yang termasuk Pemerintahan Umum maupun berada dalam penguasaan dan pengurusan Bank-bank Pemerintah, Yayasan-yayasan Pemerintah, dengan status hukum publik ataupun perdata, Perusahaan-perusahaan Negara dan perusahaan-perusahaan dan usaha-usaha dimana Pemerintah mempunyai kepentingan khusus serta dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain manapun juga berdasarkan perjanjian dengan penyertaan (partisipasi) Pemerintah ataupun penunjukan dari Pemerintah. Disamping pemeriksaan, pengawasan dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan kekayaan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pula pemeriksaan, pengawasan dan penelitian atas kekayaan pihak ketiga yang dipercayakan dan/atau dikuasai dan/atau diurus oleh Negara.”⁸

UU Nomor 17 Tahun 1965 dibentuk dalam sistem politik Demokrasi Terpimpin tersebut, yang digambarkan dalam Penjelasan Umum UU Nomor 17 Tahun 1965 sebagai:

“Pelaksanaan ekonomi terpimpin mengharuskan Pemerintah memegang pimpinan dalam bidang ekonomi, dimana Perusahaan-

⁸ Indonesia, Undang-undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 6 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, UU No. 17 Tahun 1965, LN No. 79 Tahun 1965, TLN No. 2776, penjelasan ps. 3.

perusahaan Negara harus dikembangkan hingga mencapai kedudukan komando, yang kesemuanya itu menjamin perkembangan revolusi dari tahap nasional demokratis untuk memasuki tahap sosialisme Indonesia(huruf tebal miring dari penulis). Semuanya ini mengharuskan adanya suatu sistim pemeriksaan dan pengawasan yang dapat berkerja secara represif maupun preventif, serta adanya suatu aparatur Negara yang sebagai alat revolusi berkewajiban pula menyelamatkan, mempertahankan dan melanjutkan revolusi Indonesia dengan meniadakan hambatan-hambatan seperti birokratisme, misadministration dan korupsi, serta mencegah pemborosan-pemborosan yang merugikan Negara. Kalau hal-hal yang bertalian dengan tindakan-tindakan pemeriksaan dan pengawasan yang, dilakukan oleh Urusan Pengawasan Keuangan pada Departemen Anggaran Negara, yang bekerja secara pemeriksaan dan pengawasan intern dalam lingkungan kekuasaan eksekutif sudah diatur dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 29 tahun 1963 tentang Pengawasan Keuangan Negara, maka kedudukan dan wewenang aparatur Negara yang diberi tugas untuk melaksanakan pemeriksaan yang bekerja secara pemeriksaan yang bekerja secara pemeriksaan dan pengawasan extern kini perlu ditinjau kembali.”

Menjadikan “perusahaan negara menjadi komando dalam perkembangan revolusi” menjadi sangat tidak relevan dengan perkembangan demokrasi ekonomi sekarang ini bahkan dalam zaman revolusi 4.0, di mana kreativitas, inovasi, dan perkembangan teknologi informasi membutuhkan gerak cepat yang tidak lagi sangat bergantung pada komando negara, menjadi aneh kemudian diadopsi dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003. Bahkan, yang sangat disayangkan, paradigma keuangan negara yang diperluas sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 dianggap sebagai “norma yang terbaik” dan terus menerus diturunkan sebagai dogma keilmuan yang paling benar dan tepat, sehingga orang atau lembaga yang menentangnya atau berbeda dengannya karena mempunyai dalil teori hukum dianggap sebagai “orang yang tidak tahu sejarah dan ilmu yang benar.”

Hal yang lebih membingungkan lagi, perluasan keuangan negara dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 juga kemudian dianut dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001). Dalam

Penjelasan Umum paragraf keempat dinyatakan:

“Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena: (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.”

Penormaan keuangan negara dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 dan paragraf keempat Penjelasan Umum UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 menimbulkan paradoksal secara semantik hukum di mana keuangan negara hakikatnya yang diwujudkan dalam APBN, dan tidak mungkin keuangan negara diwujudkan dalam bentuk dan format di luar yang ditetapkan APBN, misalnya dalam APBD, dalam RAB BUMN/BUMD, atau rencana keuangan badan hukum lain baik badan hukum publik maupun perdata. Hal inilah yang dinamakan secara hukum terjadi *contradictio in terminis*.⁹ Jika keuangan daerah, keuangan BUMN/BUMD, dan keuangan badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara merupakan keuangan negara, seharusnya secara hukum diwujudkan dalam APBN. Anehnya dalam pelaksanaannya, keuangan daerah merupakan keuangan yang diserahkan, keuangan BUMN/BUMD merupakan keuangan yang dipisahkan, sedangkan keuangan badan hukum publik/perdata yang memperoleh fasilitas negara dikelola dengan cara yang berbeda. Bagaimana mungkin suatu istilah keuangan negara dapat dikelola/dipertanggungjawabkan, diatur, dan risikonya berbeda-beda.

⁹ *Contradictio in terminis* artinya kata atau frasa yang saling bertentangan, tetapi dianggap sebagai kebenaran, padahal secara konseptual, kata atau frasa tersebut bertentangan baik dalam pelaksanaan maupun akibatnya.

Hal inilah yang dianggap sebagai contradiction in terminis. Satu istilah keuangan negara untuk semua sektor keuangan apapun, tetapi perbedaan dalam mengelola berbeda-beda.

Kekolotan Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003, yang dianggap sebagai “norma terbaik” tersebut oleh para pengikutnya, anehnya tidak pernah dilandasi suatu teori hukum atau dalil filosofisnya yang jelas dan tegas. Beberapa diskursus mengenai keuangan negara hanya berujung pada pendapat turun menurun dari diwariskan, yang menurut penulis terformulasikan dalam Penjelasan Pasal 3 UU Nomor 17 Tahun 1965. Dalam beberapa seminar, diskusi, pelatihan, dan perkuliahan, diskursus mengenai keuangan negara dari beberapa pihak pendukung perluasan keuangan negara, tidak pernah satu pun menggunakan teori hukum dan dalil filosofis selain hanya menggunakan norma undang-undang dan pendapat terdahulu yang diwariskan turun menurun sebagai sudah dianggap sebagai tabu ketika akan dipertentangkan.

Padahal perkembangan badan usaha milik negara/daerah dalam revolusi industry 4.0 dan persaingan global membutuhkan percepatan tindakan korporasi yang besar agar badan usaha milik negara/daerah dapat diandalkan menghasilkan pajak yang besar bagi negara, serta deviden yang tinggi bagi APBN. Ketidakmampuan BUMN/BUMD dalam menghasilkan pajak dan deviden bagi negara yang besar disebabkan keterbatasan ruang gerak inovasi bagi BUMN/BUMD dalam meningkatkan laba dan mengkreasikan daya modalnya untuk menciptakan keuntungan perusahaan. BUMN/BUMD cenderung menjadi semikorporasi yang birokratis, terlalu banyak diatur peraturan perundang-undangan yang tidak menjadi urusannya (overregulated) dan terlalu banyak kepentingan yang ingin mengatur (overinterest). Akibatnya, impian menjadikan BUMN/BUMD andalan alternatif pembiayaan negara hanya merupakan utopia yang tiada akan terwujud.

D. Konsep Reformasi Politik Hukum Keuangan Negara yang Ideal

Reformasi politik hukum keuangan negara akan dapat diwujudkan apabila pembentuk undang-undang dan pelaksana pengelolaan keuangan negara melepaskan nilai kekolotan dalam memahami keuangan negara sebagaimana terformulasikan dalam UU Nomor 17 Tahun 1965. Pemikiran mengenai keuangan negara bukan persoalan prinsip dan dogma yang turun menurun dari senior saat pendidikan dan pelatihan, tetapi harus berpegang pada konsep pembaruan yang bernilai keadilan sosial.

Pembaruan politik hukum keuangan negara yang bernilai keadilan

sosial adalah meletakkan pengertian dan ruang lingkup keuangan negara sesuai dengan tujuan bernegara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keuangan negara harus dikonstruksikan sesuai dengan teori hukum dan dalil falsafahnya untuk mewujudkan keuangan negara.

Lingkup keuangan negara yang ideal adalah UU APBN tersebut yang mencerminkan hak dan kewajiban negara dalam mewujudkan tujuan bernegara. UU APBN harus dijaga optimal dan maksimal menjamin semua alokasi keuangan diarahkan untuk mewujudkan empat tujuan bernegara prioritas, yaitu:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, yang ditujukan pada alokasi anggaran pangan, sandang dan perumahan, hukum dan hak asasi manusia, serta keamanan;
- b. memajukan kesejahteraan umum, yang ditujukan pada alokasi anggaran kesehatan, sosial dan infrastruktur;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa, yang ditujukan pada alokasi pendidikan dan riset teknologi;
- d. melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, yang ditujukan pada alokasi anggaran diplomasi luar negeri dan pertahanan.

Keuangan negara yang ideal akan terwujud dalam perencanaan pembangunan yang ditujukan pada prioritas pengeluaran negara dari sumber daya penerimaan negara yang terbatas. Dengan demikian, keuangan negara dalam bentuk pengaturan yang maksimal adalah memperhatikan kepentingan publik dalam empat alokasi anggaran tersebut, dan bukan memperhatikan pengaturan maksimal bagi BUMN/BUMD/badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara.

Secara hukum, status keuangan dalam BUMN/BUMD/badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara, bukan keuangan negara dan tidak termasuk keuangan negara. Akan tetapi, secara hukum pula, bukan berarti negara lepas begitu saja karena negara masih memiliki pengendalian atas BUMN/BUMD/badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara tersebut menurut tata kelola dan regulasi yang diatur dalam hukum masing-masing. Misalnya, dalam BUMN perseroan terbatas, keuangan negara yang dipisahkan di dalamnya tidak termasuk keuangan negara, tetapi negara sebagai pemegang saham mempunyai cara pengendalian menurut hukum perseroan terbatas. Dalam hal tertentu, untuk kepentingan perlindungan negara, pemegang saham dapat bertindak dalam ranah publik dalam BUMN, sebagai kuasa negara dalam kekayaan negara yang dipisahkan, jika ada alasan hukum negara harus melindungi kepentingan hak

hukumnya. Misalnya, dalam sengketa aset BUMN, pemegang saham berpindah menjadi kuasa negara dalam kekayaan negara dipisahkan guna melindungi aset BUMN. Hal inilah yang dinamakan negara sebagai sui generis atau keunikan dalam negara.

Dengan demikian, keliru anggapan menyatakan BUMN/BUMD tidak termasuk keuangan negara akan merugikan negara dan menjadikannya sebagai badan yang bebas tanpa pengendalian. Sistem hukum dan teori hukum menjawab anggapan tersebut yang justru tanpa didukung dengan teori hukum dan dalil filosofis. Kemudian anggapan BUMN/BUMD/badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara tidak termasuk keuangan negara menyebabkan pelanggaran di dalamnya tidak akan menjadi tindak pidana korupsi juga merupakan kekeliruan yang paling menguatirkan, bahkan dapat muncul dari ahli hukum juga. Secara hukum, pelanggaran yang memenuhi unsur perbuatan pidana seperti suap, tipuan, dan paksaan/ancaman, hakikatnya merupakan perbuatan pidana dan dikenakan sanksi pidana di sektor keuangan apapun. Namun, harus juga diingat perbuatan korporasi atau perbuatan administrasi tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum pidana, jika di dalamnya hanya terdapat kesalahan manajemen atau kesalahan administrasi.

Pembedaan antara kesalahan manajemen atau kesalahan administrasi dan perbuatan melawan hukum pidana dapat terlihat dalam bagan berikut.

No.	Bentuk Pelanggaran	Jenis Pertanggungjawaban dan Sanksi
1.	Salah kira (<i>dwaling</i>) mengenai maksud, makna, syarat prosedur, dan ketentuan peraturan perundang-undangan, kewenangan sendiri, peraturan administrasi, dan hubungan kedinasan	Sanksi administrasi berdasarkan Pasal 80-83 UU Nomor 30 Tahun 2014 jo. Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004 jis. Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014. Sanksi administrasi dalam penyelenggara negara lainnya sesuai dengan anggaran dasar/anggaran rumah tangga/peraturan perusahaan
2.	Paksaan/ancaman (<i>dwang</i>) dan menerima atau memberikan suap (<i>omkoperij</i>)	Sanksi pidana sesuai KUH Pidana dan UU Tipikor

3.	Tipuan (<i>bedrog</i>) yang dibuktikan dengan penerimaan uang, surat berharga, dan barang atau hak yang dinilai dengan uang secara melawan hukum dan tidak sah	Sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur perbuatan pidananya
----	--	--

Dengan demikian, anggapan BUMN/BUMD dan badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara akan menyebabkan pelanggaran unsur pidana tidak diselesaikan dengan hukum dan sanksi pidana dapat dikatakan sebagai kekeliruan yang ajaib dalam memahami sistem hukum dan teori hukum. Dengan demikian, pemberlakuan hukum yang jelas bagi setiap pelanggaran justru akan memberikan keadilan bagi semua pihak dan menjadikan semua pihak mempunyai kepastian hukum dalam posisinya saat pelanggaran terjadi. Pengelola BUMN/BUMD dan badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara secara faktual dihadapkan pada kondisi yang tidak nyaman dengan perluasan keuangan negara dan akibat hukumnya, sehingga dipastikan beberapa profesional yang terbaik tidak akan mampu memimpin BUMN/BUMD dan badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara secara optimal untuk mewujudkan keberhasilan dan kesuksesan perusahaan, sehingga dapat menghasilkan pajak dan deviden yang tinggi bagi negara. Hal ini disebabkan Pengelola BUMN/BUMD dan badan hukum lain yang memperoleh fasilitas negara akan lebih fokus pada formalitas rutin perusahaan untuk menyelamatkan dirinya sendiri dibandingkan fokus pada teknisitas strategis perusahaan untuk menghasilkan keuntungan bagi perusahaan, yang selanjutnya akan meningkatkan pajak dan deviden bagi negara, yang akhirnya negara akan menggunakannya untuk mencapai tujuan bernegara bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Oleh sebab itu, reformasi politik hukum keuangan negara sangat prioritas diperlukan cukup dimulai dengan pembaruan ruang lingkup keuangan negara lebih dahulu, yang akan mampu mewujudkan nilai keadilan sosial, dan meninggalkan pemahaman kolot, statis, dogmatis yang melemahkan posisi keuangan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara. Meletakkan ruang lingkup keuangan negara sesuai dengan teori hukum dan dalil filosofis cenderung menguatkan kepastian hukum, menciptakan keadilan sosial sosial, dan menghormati prinsip teori badan hukum.

Dengan demikian, nilai pembaruan politik hukum keuangan negara akan sejalan dengan amanat Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu

untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal yang sudah seharusnya tidak lagi menjadi utopia pada era revolusi Industri 4.0 ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmadja, Arifin P. Soeria Atmadja. *Hukum Keuangan Publik: Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta: Rajawali Pres, 2012.
- Indonesia. Undang-undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 6 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan. UU No. 17 Tahun 1965, LN No. 79 Tahun 1965, TLN No. 2776.
- Indonesia. Undang-undang tentang Keuangan Negara. UU No. 17 Tahun 2003. LN No. 47, TLN No. 4286.
- Indonesia. Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601.
- Lubis. Solly. "*Pembangunan Hukum Nasional*." (Makalah yang disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar 14-18 Juli 2003).
- Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Law and Society in Transition*. New Jersey: Transaction Publisher, 2001.
- Utrecht, E. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1964.

Menegakkan Hukum, Melupakan Sejarah
(Analisis Konflik Kepemilikan Hak atas Tanah Eks Deli
Spoorweg Maatschappij (DSM) di Medan

Edy Ikhsan
Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

“Kalaupun terjadi perubahan ketatanegaraan dan pergeseran kekuasaan politik semenjak Perang Dunia ke II, yakni kalahnya Pemerintah Hindia Belanda terhadap Jepang, dan kemudian Jepang kalah dengan Sekutu, lalu lahir negara dan Pemerintah Republik Indonesia kesemua itu adalah fakta politis. Bahkan kalaupun Republik Indonesia menasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Asing di negara ini, yang kemudian itu adalah merupakan tindakan politis yang sah-sah saja dilakukan oleh pemerintah yang sah, namun tanah adat/ulayat milik masyarakat persekutuan adat Deli itu sendiri adalah tetap merupakan aset perdata adalah milik persekutuan masyarakat adat Deli.” (Prof. Dr. M. Solly Lubis SH)

Pengantar

Tulisan ini mencoba untuk mengurai sekelumit sejarah hukum dan politik kelahiran sebuah moda transportasi modern di Medan yakni Kereta Api (KA) pada akhir abad ke sembilan belas dan bertali-temali dengan kebutuhan tanah untuk pembangunan stasiun, rel, bengkel, rumah-rumah pegawai KA. Kajian ini umumnya menggunakan bahan primer (arsip) kolonial sebagai data utamanya diimbuhkan dengan data sekunder pada zamannya. Riset arsip dikerjakan di Arsip Nasional Negeri Belanda di Den Haag dan Koleksi Spesial Perpustakaan Universitas Leiden pada awal musim semi tahun 2015 dan dilanjutkan awal musim dingin 2016. Sebagian besar tulisan ini telah diajukan dalam kesaksian sejumlah perkara terkait di beberapa institusi Peradilan di Medan.

Karya sederhana ini dipersembahkan kepada salah seorang Guru yang sangat saya hormati, Prof. Dr. M. Solly Lubis SH. Saya pernah

mendapatkan kuliah-kuliah beliau sewaktu mengikuti pendidikan S1 dan S3 di Fakultas Hukum USU antara tahun 1981-1985 dan 2009-2012 dalam mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum dan Globalisasi dan Metode Penelitian Disertasi. Saya secara khusus sengaja menuliskan konflik kepemilikan hak atas tanah ini untuk dipersembahkan kepada beliau menyambut ulang tahunnya ke 90 (Sembilan Puluh) tahun lebih disebabkan karena kami (saya dan beliau) memiliki satu cara pandang yang sejajar dalam melihat persoalan tanah-tanah eks Kesultanan Melayu di Sumatera Timur dan kami pernah bersama-sama melakukan kesaksian di pengadilan untuk persoalan yang saya kaji ini sebagai kenangan hidup antara seorang murid dan guru yang disayanginya.

A. Status Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah eks *Deli Spoorweg Maatschappij* (DSM)

Tanah-tanah eks konsesi *Deli Spoorweg Maatschappij* (DSM) sesuai pasal 16 *Concessievoorwaarden van Deli Spoorweg Maatschappij* (Syarat-Syarat Konsesi DSM) tanggal 23 Januari 1883 No.17 merupakan tanah-tanah Kesultanan Deli sebagai sebuah institusi. Pasal 16 *Concessievoorwaarden* berbunyi: *“Omtrent het verkrijgen van den voor den spoorweg benoodigden grond, voor zover nog schikkingen vereischt worden, na den door den Sultan en de Rijksgrooten van Deli gedanen kosteloozen afstand bij bezegelde verklaring van 30 September 1882, zullen de concessionarissen zich rechstreeks hebben te verstaan met de rechthebbenden”*). Terjemahannya dalam bahasa Indonesia: “tentang perolehan tanah-tanah yang dibutuhkan untuk kereta api, yang saat ini masih dimohonkan, setelah oleh Sultan dan Orang-Orang Besar Deli disewakan dengan gratis melalui pernyataan di atas kertas yang bersegel tertanggal 30 September 1882, pemegang konsesi secara langsung akan telah memahaminya dengan para pemegang hak (Sultan Deli dan para Orang Besar).”

Bahwa untuk menjalankan maksud terwujudnya jalur kereta api, Deli Mij mengajukan permohonan kepada Sultan Deli (wakil dari datuk empat suku)¹ yang membentuk Kesultanan Deli untuk mendapatkan

¹ Datuk Empat Suku yang dimaksud adalah Datuk (Kepala urung) XII Kuta (Hampanan perak), Sunggal (Serbanyaman), Sukapiring dan Senembah. Keempat Datuk inilah yang memiliki kewenangan-kewenangan strategis di wilayahnya dan menjadikan Sultan Deli sebagai pemimpin/kepala adat, agama dan pemerintahan yang menghimpun kesatuan keempat kedadudukan tadi. Lihat Hallewijn. E.A. *Geographische en Etnographische Gegevens Betreffelijk Het Rijk van Deli*. (TBG 23:1876); Perret, Daniel. *Kolonialisme dan Etnisitas: Batak dan Melayu di Sumatera Timur Laut*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia. 2010, Hal: 141-142.

tanah terkait pembangunan jalur kereta api dan peruntukan terkait lainnya yang selanjutnya pada tanggal 30 September 1882, Sultan Deli beserta orang-orang besarnya membuat surat pernyataan di atas segel yang menyatakan persetujuannya untuk pemakaian tanah Kesultanan bagi pembangunan jalur kereta api dari Kuala Sungai Belawan ke Medan Putri dan Deli Tua dan dari Medan Putri ke Timbang Langkat tanpa perlu membayar apapun kepada Kesultanan Deli namun di dalam Surat Sultan Deli tersebut disebutkan bahwa : “*De gronden die zij later niet meer nodig, moet hebben voorgemelde doeleinden komen om ons terug zonder verdere formaliteiten.*” (tanah-tanah yang tidak dibutuhkan lagi oleh Deli Mij, harus dikembalikan pada akhirnya kepada kami (dalam hal ini Kesultanan Deli) tanpa formalitas-formalitas tertentu.²

Kontrak atau Syarat-Syarat Konsesi DSM berbasis kepada Kontrak Konsesi Mabar-Deli Toe yang dibuat antara Kesultanan Deli dan Perusahaan Perkebunan Deli Maatschappij (Deli Mij) tertanggal 11 Juni 1870 untuk jangka waktu 99 tahun, kemudian diganti dengan kontrak tertanggal 1 November 1874. Dinamakan Kontrak Mabar-Deli Toea disebabkan tanah yang disewakan kepada Deli Mij tersebut adalah seluas antara Sungai Deli dan Sungai Percut, dan dari Mabar sampai Deli Toea.³ DSM sebagai perusahaan bentukan Deli Mij tidak membutuhkan lagi semacam kontrak dengan Kesultanan Deli, karena sudah ada kontrak induknya yakni Kontrak Mabar-Deli Toewa yang disebutkan di atas.

Sewa jangka panjang) Perusahaan Perkebunan Tembakau Deli *Maatschappij* dari Kesultanan Deli. Konsesi *Deli Spoorweg Maatschappij* (selanjutnya disingkat dengan DSM) ditetapkan pada tanggal 23 Januari 1883 melalui Besluit Gouverneur Generaal (GG) No.17. Selanjutnya disebutkan jangka waktu konsesi sesuai pasal 42 *Concessievoorwaarden* tahun 1883 dan kemudian diperbaharui melalui *Concessievoorwaarden* 1912 adalah selama 90 tahun.⁴ Oleh karena itu seyogyanya Pemerintah Indonesia wajib mengembalikan tanah-tanah eks konsesi tersebut kepada Kesultanan Deli karena jangka waktu perjanjian konsesi tersebut sudah berakhir pada tahun 2002.

² Surat Sultan Deli bersegel tertanggal 30 September 1882. Sumber Arsip Nasional Belanda (pengesahan tanggal 6/3/2015).

³ Jansen, Gerard. *Grant Rechten in Deli* (Uitgave van Sumatra Instituut, 1925), Hal.38. dan Hal.23-24

⁴ Syarat-Syarat Konsesi (*Concessievoorwaarden van Deli Spoorweg Maatschappij* 1883).

B. Sultan Deli dan Hubungannya dengan Kedadukan

Lah Husny, seperti yang dikutip Erman mengatakan bahwa di wilayah dataran rendah Melayu, setiap kampung mempunyai hak atas tanah yang dibuka, sedangkan hak penguasaan dan pengaturan juga berada di tangan penghulu. Oleh karena daerah masih luas, kampung-kampung Melayu juga mempunyai tanah dan daerah tertentu untuk sumber perekonomian mereka di samping berdagang. Daerah itu sebagian digarap secara kontiniu, tetapi sebagian lagi digarap secara berkala seperti tanah *reba* atau tanah ladang. Bahkan ada pula yang diambil hasilnya saja, seperti tanah hutan, yaitu rotan, damar dan binatang buruan. Tanah ini dinamakan *Pancung Alas*. Masing-masing penduduk mengenal batas-batas hutan ladang yang boleh mereka gunakan sebagai sumber perekonomian.⁵

Pada waktu itu tiap-tiap kampung mempunyai tanah dan daerahnya sendiri, ada yang diusahai intensif langsung dan ada yang diusahai secara berkala (tanah *reba*, perladangan dan sebagainya. Dan ada pula yang hasilnya saja diambil (hutan, rotan, kayu tualang, getah perca, damar, binatang buruan dan lain-lain). Batas-batas tanah kampung ini jelas dan terang dan diketahui oleh penduduk kampung lain, sedang pemerintahan kampung berjalan secara *hirarchies* otonom dalam kekuasaan Kesultanan. Sultan selalu mengadakan musyawarah dengan Datuk-Datuk, bermufakat dengan penghulu/kampung. Penduduk aslilah yang mempunyai hak bersama atas tanah, dan hak penguasaan adalah pada kepala adat (raja).⁶ Pada tanah yang telah diusahai, tanah-tanah itu telah dibagi dan bagian-bagian itu menjadi hak milik. Jika tidak terus diusahai maka tanah itu menjadi hak bersama kepunyaan penduduk, sebagaimana banyak terjadi pada tanah *reba*/perladangan di pinggir-pinggir batas tanah daerah perkampungan. Atas tanah inilah semua turunan/zuriat penduduk mempunyai hak tanah. Orang luar yang bukan anak daerah situ tidak berhak atas tanah tersebut.⁷

Setelah kedatangan pengusaha perkebunan (terutama perkebunan tembakau) pada tahun 1863,⁸ terjadi perubahan yang drastis terhadap

⁵ Erman, Erwiza. Pemberontakan Sunggal 1872 di Deli: Jawaban Terhadap Perubahan Sosial, dalam Masyarakat Indonesia: *Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia*. Jakarta, April, Jilid XII No.1, 1985: Hal.61.

⁶ Van Vollenhoven, *Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*. Leiden, E.J. Brill, 1931: Hal.302.

⁷ Bool. H.J. *Landbouwconcessies in de Residentie Oostkust van Sumatra Oostkust van Sumatra Instituut*, 1903, Hal.53

⁸ Tahun 1863 adalah tahun dimana Kontrak pertama penanaman tembakau yang dibuat antara Kesultanan Deli dengan Jacobus Nienhuijs (seorang anak pedagang tembakau dari Negeri Belanda).

keleluasaan para penduduk di keempat kedatukan untuk mengusahakan lahan/tanah-tanah adat mereka. Kesultanan Deli beserta Keempat Kedatukan mewakili masyarakat hukum adat (*Adat Rechtsgemeenschap*) menyewakan tanah-tanah komunal tersebut kepada pengusaha asing dengan kontrak konsesi (sewa jangka panjang) untuk 75 s/d 90 tahun.

Di masa sebelum dan setelah kedatangan para pengusaha perkebunan asing tersebut, adalah sesuatu yang biasa (jamak) Kedatukan cq Kesultanan memberikan, menyerahkan atau meminjamkan tanah-tanah di wilayah kekuasaan mereka kepada penduduknya. Baik untuk membangun tempat tinggal ataupun perladangan. Dalam konstruksi seperti ini diatur hak dan kewajiban dari para penduduk (kawula kesultanan) terkait penggunaan tanah tersebut. Hal ini adalah lumrah mengingat Sultan, Datuk dan penduduk merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan.

Menelisik para penduduk yang sekarang menempati bangunan di atas tanah-tanah eks konsesi DSM (cq. Para penggugat), dapat dipastikan bahwa lokasi dimana bangunan itu berada termasuk ke dalam kedatukan Sukapiring.⁹ Jika saat ini para penduduk tersebut masih menguasai tanah-tanah tersebut, bisa dimaklumi secara hukum adat (sebagai salah satu hukum positif di Indonesia) karena hak atas tanah-tanah tersebut masih berada di tangan Kesultanan Deli sebagai Kepala Masyarakat Hukum Adat Melayu di wilayah Deli.

C. Status Hukum Tanak Eks Konsesi Kesultanan dalam kaitannya dengan UU Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia No.86 Tahun 1958

Perjanjian konsesi (sewa menyewa jangka panjang) bersifat *persoonlijksrechtelijk* (bersifat hukum perorangan) dan bukan *zakenrechtelijk* (bersifat hak kebendaan). Bukti untuk itu bisa dilihat dalam satu dokumen penuntun arsip di Negeri Belanda yang menyatakan bahwa: "*De overeenkomst werd gesloten op basis van een persoonlijke verbintenis tussen de zelfbestuurder van het betreffendelandschap en de planter. De bestuurlijke invloed van het gouvernement beperkte zich tot de goedkeuring van het concessiekontraakt door de resident.*"¹⁰

⁹ Hallewijn. E.A. *Loc.cit.*

¹⁰ "Perjanjian dibuat atas dasar perikatan hak perseorangan antara penguasa wilayah yang bersangkutan (Raja) dengan pekebun. Pengaruh pemerintahan (Belanda, pen) sebatas persetujuan kontrak konsesi oleh Residen." *Inventaris van het archief van de NV Deli Maatschappij, Dochtermatenschappen en Gefuseerde Bedrijven*, (ca. 1700) 1869-1967 (1968). Nummer archiefinventaris: 2.20.46. Hal.20.

Pemaknaan yang sama bisa juga dijumpai di dalam satu disertasi yang ditulis di Belanda, oleh Robert van De Waal. Ia berkata bahwa *de landbouw concessie is een persoonlijk recht, berustend op een overeenkomst tussen de Sultan en de concessionaris* (Konsesi perkebunan adalah hak perseorangan yang bersandar kepada perjanjian antara Sultan dan pemegang konsesi). Dan dalam disertasi tersebut juga ditunjukkan fakta bahwa di Kesultanan Deli, Serdang dan Langkat yang luasnya mencakup 5493 km² ¹¹, tidak ada satupun yang berbentuk erfpacht (yang setelah tahun 1960 melalui UU Pokok Agraria No.5/1960 dikonversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU)), melainkan hanyalah apa yang sejak awal dituliskan dalam banyak bukti tertulis sebagai sebuah perjanjian Konsesi.

UU No.86/1958 tentang nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda yang ada di Indonesia jelaslah satu kebijakan yang salah kaprah dan menyamaratakan semua konstruksi hubungan hukum yang ada pada saat itu antara perusahaan Belanda dengan kelompok-kelompok rakyat. Jika tindakan-tindakan itu dilakukan terhadap perkebunan-perkebunan Belanda di Jawa, cukup beralasan. Karena seluruh perkebunan-perkebunan Belanda di sana sudah berstatus *erfpacht* dengan hak kebendaan yang disandingnya. Namun untuk Deli, Langkat dan Serdang, kasusnya berbeda. Tidak pernah ada *erfpacht* di tiga wilayah ini seperti yang telah disebutkan di muka.

Prof.Dr.M.Solly Lubis SH, Pakar Hukum Tatanegara Indonesia menyatakan dalam kesaksiannya dalam kasus perdata Kesultanan Deli vs PT Kereta Api Indonesia (Putusan PN Medan No.371/Pdt.G/2010/PN.Mdn) menyebutkan nada yang sama dengan mengatakan bahwa kebijakan nasionalisasi perusahaan Belanda di Indonesia secara politik adalah hal yang sah-sah saja, untuk kepentingan nasional. Namun secara hukum, tanah dimana bangunan-bangunan milik perusahaan Belanda tersebut tidak termasuk ke dalam asset yang harus dinasionalisasi, karena benda tersebut adalah milik masyarakat hukum adat Melayu Deli dan objek sewa menyewa menjadi ranah hukum perdata. Oleh karena hal tersebut, tanah-tanah tersebut mesti dikembalikan kepada pemiliknya yakni Kesultanan Deli yang merupakan Kepala Masyarakat Hukum Adat Melayu di Deli. Selengkapnya Prof.Dr. M.Solly Lubis Berkata:

¹¹ Catatan van de Waal mengungkapkan erfpacht hanya berhasil diterapkan di wilayah-wilayah yang ditundukkan dengan Korte Verklaring, seperti Simalungun (seluas 89 km²), Asahan (seluas 95km²) dan Labuhan Batu (seluas 748 km²). Lihat van de Waal, Robert. *Richtlijnen voor Een Ontwikkelingsplan voor de Oostkust van Sumatra* (proeftschrift), Wageningen: 1950. Hal.54.

“Kalaupun terjadi perubahan ketatanegaraan dan pergeseran kekuasaan politik semenjak Perang Dunia ke II, yakni kalahnya Pemerintah Hindia Belanda terhadap Jepang, dan kemudian Jepang kalah dengan Sekutu, lalu lahir negara dan Pemerintah Republik Indonesia kesemua itu adalah fakta politis. Bahkan kalaupun Republik Indonesia menasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Asing di negara ini, yang kemudian itu adalah merupakan tindakan politis yang sah-sah saja dilakukan oleh pemerintah yang sah, namun tanah adat/ulayat milik masyarakat persekutuan adat Deli itu sendiri adalah tetap merupakan aset perdata adalah milik persekutuan masyarakat adat Deli.”¹²

D. Pengakuan juridis atas Tanah Adat setelah Indonesia Merdeka (UUD 1945, UUPA, dan peraturan terkait lainnya) dan praktek peradilan

Pasal 1 *Agrarisch Besluit* tahun 1870 sebagai peraturan pelaksanaan bagi *Agrarische Wet* menyatakan bahwa semua tanah dimana tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh orang lain, maka tanah demikian merupakan tanah milik (domein) negara (*dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van den staat is*). Sebelum *Agrarisch Besluit* tersebut dikeluarkan, pemaknaan doktrin domein terkait dengan wilayah teritorial yang langsung dikuasai oleh negara bersifat sempit. Dalam hal ini dibedakan antara tanah negara bebas (*vrije domeinen; vrij landsdomein*) dan tanah negara tidak bebas (*onvrije domeinen; onvrij landsdomein*).

Pasal 9 dari Stb 1870 No 118 tersebut secara tegas menentukan tanah-tanah yang tidak bisa dikenakan *erfpacht*, yakni: a. Tanah-tanah yang di atasnya ada hak orang lain (*Gronden waarop anderen regt hebben*), kecuali mereka tidak ingin menggunakan haknya tersebut; b. Tanah-tanah yang diaggap mempunyai hubungan *magisch/suci* (*gewijde*) oleh penduduk pribumi; c. Tanah-tanah yang diperuntukkan untuk pasar-pasar atau peruntukan buat orang banyak/umum (*openbare markten of openbare dienst bestemd*); d. Kebun-kebun kopi pemerintah; e. Tanah-tanah pohon Jati dan tanaman/kayu hutan lainnya; f. Tanah-tanah yang terletak di dalam wilayah Gubernur Jenderal, yang ditetapkan untuk ditanami tanaman pemerintah; f. Tanah-tanah yang disediakan untuk pengembangan tanaman kopi.¹³

¹² Solly Lubis, Dokumen Kesaksian dalam Putusan PN Medan No.371/Pdt.G/2010/PN.Mdn.

¹³ Penyebutan tanah-tanah yang tidak bisa disewakan ini kemudian diperkuat lagi dengan Stb.1872 No.116, *wijziging van het Koninklijk besluit, opgenomen in Indisch Staatsblad 1870 No.118*.

Sesudah 1870, utamanya setelah *Domeinnota* dikeluarkan pada tahun 1916, Doktrin Domein dalam arti luas telah diterima secara umum.¹⁴ Konsekuensi dari itu ialah bahwa tidak banyak hak-hak masyarakat hukum adat yang diakui sekaligus mendapat jaminan hukum. Dengan kata lain, rentang kendali kekuasaan negara dengan melalui prinsip domein menjadi sangat luas.¹⁵ Dengan tafsir yang lebih luas, maka biasanya *Deklarasi Domein* biasanya dibaca sedemikian rupa (cq pasal 520 KUHPerdara) bahwa tanah-tanah yang tidak dikelola dan tidak ada pemilikinya akan dianggap kepunyaan (milik) negara. Ini jelas berbeda dari tafsir awalnya yang hanya memberi kewenangan negara hanya pada *vrije landsdomein*.

Dengan kata lain, bahwa dengan tafsir seperti ini, negara juga merengsek masuk ke wilayah/lahan yang selama ini telah diclaim sebagai tanah komunal adat dan yang sejenisnya (*onvrije landsdomein*), sepanjang tidak bisa dibuktikan oleh pihak yang mengakuinya.¹⁶

Dengan diberlakukannya *Agrarische Wet* dan *Agrarisch Besluit* tahun 1870, berlakulah rezim agraria baru di Hindia Belanda. Peraturan ini pada mulanya hanya berlaku bagi tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh pemerintah kolonial di Pulau Jawa dan Madura. Tahun berikutnya, apa yang dinamakan “Peraturan-Peraturan Agraria” (*Agrarische Reglementen*) mulai diberlakukan di luar Jawa dan Madura dan mencakup pula ketentuan – ketentuan mengenai hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah. Pada tahun 1875, melalui Stb.

¹⁴ Pada tahun 1916 *Domeinnota* (Memorandum Domein) diterbitkan. Domeinnota tersebut dibuat oleh seorang birokrat dari kementerian G.J.Nolst Trenite dan diterbitkan sebagai appendix pada *Agrarisch Reglement voor de Residentie Sumatera’s Westkust met toelichting*. Batavia: Landsdrukkerij 1916. *Domeinnota* sejak itu dianggap mewakili pandangan pemerintah mengenai cara seharusnya Doktrin Domein ditafsirkan dan diberlakukan.

¹⁵ Lihat Termorshuizen-Arts, Marjanne. *Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di masa kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia*, dalam Safitri, Myrna A dan Tristan Moeliono. *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*. Jakarta, HuMa, Van Vollen Hoven Institute dan KITLV-Jakarta. 2010, Hal,39.

¹⁶ Pasal 520 BW di Hindia Belanda, menurut Termorshuizen-Arts, sebenarnya harus dibaca sebagai penegasan bahwa tanah-tana yang tidak dikelola dan tidak ada pemilikinya, akan dianggap kepunyaan (milik) negara. Pemberlakuan pasal 520 BW di atas berimplikasi bahwa adalah negara yang harus membuktikan bahwa suatu bidang tanah memang tidak dikelola dan tidak dimiliki seseorang. Hanya dalam hal itulah negara boleh mengklaim dirinya sebagai pemilik. Namun dalam kenyatannya, Deklarasi Domein versi Hindia Belanda membalikkan beban pembuktian: Bukan negara yang harus membuktikan, tetapi orang yang mengklaim hak atas tanah yang harus membuktikan dirinya sebagai pemilik atau penguasa tanah yang sah. Ibid. Hal.40.

Ind. 1875-199a ditetapkan bahwa undang-undang agraria juga berlaku sepenuhnya bagi tanah-tanah kolonial di luar pulau Jawa dan Madura. Berarti *Deklarasi Domein* berlaku terhadap semua wilayah teritorial yang langsung berada di bawah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda (*Algemene Domein Verklaring*).¹⁷

Bagaimana dengan tanah-tanah di Sumatera Timur? Ekspansi konstitusi kolonial pertama sebelum pemberlakuan Stb 1875 No.199a, pernyataan berlakunya *Agraraisch Besluit* untuk Luar Jawa dan Madura adalah melalui *Staatsblad* 1874 No. 94f di atas judul “Tanah-Tanah Liar di Sumatera”, Peraturan tentang cara melepaskan tanah-tanah yang tidak digarap di wilayah Pemerintah di Sumatera. Dalam pertimbangannya, Gubernur Jenderal, atas nama Sri Ratu mengatakan bahwa *Staatsblad* ini dikeluarkan untuk menghilangkan keraguan tentang hak-hak negara atas tanah-tanah liar (*woeste landen*) di wilayah pemerintah di Sumatera dan juga menetapkan aturan-aturan untuk melepaskan tanah-tanah tersebut dalam bentuk *erfpacht* (sewa jangka panjang).

Pasal 1 dari *Staatsblad* tersebut menyatakan bahwa semua tanah liar di wilayah pemerintah di Sumatera, sejauh penduduk peribumi tidak menerapkan hak-hak yang berasal dari pembukaan lahan (*ontginningrecht*), termasuk tanah negara (*staatsdomein*). Atas tanah-tanah yang termasuk dalam tanah negara ini, selain hak pembukaan lahan oleh penduduk, kewenangan hanya dimiliki oleh pemerintah. Dalam prakteknya kelak, Stb.1874 No.94f tersebut tidak dapat diberlakukan di sejumlah kesultanan di pesisir timur Sumatera (Kesultanan Deli, Serdang, Langkat, Asahan), akibat kontrak politik yang sudah ditandatangani antara Kesultanan-Kesultanan tersebut dengan Pemerintah Hindia Belanda.

Seterusnya terkait UU Pokok Agraria No.5 tahun 1960 pada bagian II pasal V tentang ketentuan-ketentuan konversi yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang berstatus konsesi dan hak sewa wajib dikonversi paling lambat tanggal 24 September 1980, saya berpendirian bahwa ketentuan-ketentuan tersebut sangatlah tidak mungkin dipaksakan pemberlakuannya atas tanah-tanah eks konsesi perkebunan di Deli mengingat kebijakan politik tahun 1958 yang menasionalisasi seluruh perkebunan-perkebunan milik Belanda.

¹⁷ Termorshuizen-Arts, *Ibid.* Hal.43-44. Inti dari pernyataan berlakunya Agrarisch Besluit untuk luar Jawa dan Madura berbunyi: Artikel 1 *van het Koninklijk Besluit* van 20 Julij 1870 No.15 *Indisch Staatsblad* No.118) is, *behoudens het bepalde bij het tweede lid van artikel 27 van het reglement op het beleid der Regering van Nederlandsch Indië, ook van toepassing op de Gouvernements landen in de bezittingen buiten Java en Madura.*

Bagaimana mungkin Kesultanan Deli diminta untuk mengajukan konversi hak sementara kewenangan dan kekuasaan hak atas tanah tersebut telah diambil oleh negara dan kemudian dijadikan perkebunan-perkebunan negara (BUMN Perkebunan).

Terkait keabsahan penguasaan tanah adat, UU Pokok Agraria No.5 tahun 1960, khususnya pasal 3 dan pasal 5 serta peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat yang menyebutkan bahwa hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dan sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya. Hak tersebut timbul dari hubungan secara lahiriah, turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

E. Tanah eks DSM bukan Tanah Kota Madya Medan

Bahwa mengingat perkembangan kebutuhan pengembangan kota Medan, Sultan Deli dan Orang-Orang Besarnya melalui akte tertanggal 30 November 1918 telah menyerahkan atau menghadiahkan tanah-tanah yang dikuasainya kepada pemerintahan Kota Medan (*Gemeente Medan*) kecuali: 1. Tanah-tanah yang terhitung masuk kampung Sultan (Kota Matsum) dan Kampung Sungai Kerah Percut, di sebelah Timur Laut Sungai Kerah; 2. Tanah-tanah yang dipakai oleh *Gubernemen* dan 3. Tanah-tanah yang dipakai oleh *Deli Spoorweg Maatschappij*. Tanah-tanah mana dicatat oleh Kadaster Kota Medan melalui Surat tertanggal 22 April 1918, No.41.¹⁸ Berdasarkan bukti tersebut, jelaslah tanah-tanah yang dikuasi oleh DSM (sekarang bernama PT Kereta Api Indonesia (Persero)) di wilayah Deli bukanlah tanah Pemerintahan Kota Medan, melainkan tanah yang disewa oleh Deli Mij Cq. *Deli Spoorweg Maatschappij* kepada Kesultanan Deli.

¹⁸ Copy akte yang telah dilegalisir di Arsip Nasional Belanda tertanggal 6 Maret 2015. Judul akte: Schenking door Het Inlandsch Zelfbestuur van Deli aan de Gemeente Medan. Kantor van D.J. Focquin de Grave, Notaris te Medan.

F. Pernyataan NV Deli Universal atas terkait Kepemilikan Tanah eks Konsesi Perkebunan/Perusahaan Belanda di Sumatera Timur

Dalam satu surat¹⁹ yang ditulis oleh NV.Deli Universal (tanpa tanggal dan diduga diterjemahkan dari bahasa asing (Inggris atau Belanda)) dan diakhir surat tertera nama Mr. A.Kloppenbure (diduga orang yang menulis surat dan mewakili NV.Deli Universal, surat mana ditujukan kepada Mr. Amin Arjoso (Advokaat), beralamat di Jalan Taman Amir Hamzah No.28, Menteng Jakarta-10320, Indonesia, terkait dengan hak-hak konsesi Polonia, dinyatakan beberapa hal, antara lain:

- a. Kami (dalam hal ini NV Deli Universal) menyetujui pendapat anda (diduga Mr. Amin Arjoso) bahwa hak-hak konsesi itu sesuai persetujuan konsesinya hanya dapat diserahkan kembali kepada pemiliknya (dalam hal ini Kesultanan Deli);
- b. Azas hukum *Nemo plus juris* yang anda kemukakan memang mensyaratkan bahwa seorang penyewa tidak mempunyai kewenangan untuk menyerahkan tanah-tanah yang disewanya itu kepada pihak ketiga. Andaikata seorang penyewa menandatangani akta yang demikian, maka akta itu tidak mempunyai akibat hukum. Ini berarti bahwa pemiliknya yang sah dapat menuntut tanah-tanah itu dari pihak yang berpendapat bahwa ia mempunyai hak milik atas tanah itu berdasarkan suatu persetujuan yang diadakan dengan penyewa itu.
- c. Seperti tampak dari hal-hal yang diterangkan di atas ini – sepanjang tidak terjadi kenyataan-kenyataan hukum yang lain – Sultan sebagai pemilik sah tanah-tanah itu dapat menuntut tanah-tanah itu dari pihak-pihak yang kini menyatakan mempunyai hak-hak itu, sepanjang hak gugatnya itu tidak kadaluarsa.

Dalam beberapa kasus sepanjang perjalanan pelaksanaan konsesi DSM, saya menemukan sejumlah arsip di Belanda yang menunjukkan

¹⁹ Surat NV Deli Universal yang ditujukan kepada Mr. Amin Arjoso (tanpa tanggal, bulan dan tahun terkait kasus tanah konsesi Polonia). NV Deli Universal adalah sebuah Perseroan Terbatas di Belanda yang saat ini merupakan perpanjangan tangan dalam jual beli dan distribusi Universal Corporation, dan bersama-sama sebagai sister company dari Leaf Tobacco Company. Deli Universal adalah representasi dari kelanjutan Deli Maatschappij, yang dibangun oleh Jacobus Nienhuijs dan kawan-kawan di tahun 1869 untuk mengusahakan lahan-lahan konsesi untuk perkebunan tembakau di Deli, Sumatera Timur (sekarang sebagian besar menjadi Provinsi Sumatera Utara). Deli Universal saat ini fokus pada tiga pasar utamanya yakni: Produk Kayu/ Bangunan, Pertanian dan Tembakau. <http://www.fundinguniverse.com/company-histories/deli-universal-nv-history/>

bahwa dasar hukum pemakaian tanah-tanah untuk keperluan/kebutuhan rel kereta api dan bangunan-bangunan yang terkait dengan perusahaan kereta api adalah perjanjian sewa dengan menunjukkan bukti bahwa adanya pengembalian tanah/lahan eks konsesi yang tidak dipergunakan lagi oleh DSM kepada Kesultanan Deli dan Kesultanan Serdang. Salah satu surat pengembalian tanah tersebut adalah Surat DSM kepada Kesultanan Deli di emplasemen Deli Tua tertanggal 12 April 1924.²⁰

G. Penutup

Berdasarkan fakta arsip, bahan-bahan sekunder dan analisis hukum yang digambarkan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa:

1. Tanah Konsesi bukan *Erfpacht* (Hak Guna Usaha), bukan *Opstal* (Hak Guna Bangunan) atau *Eigendom* (Hak Milik) ataupun *Vruchtgebruik* (Hak menikmati hasil) atau hak lainnya. Kontrak Konsesi merupakan sewa jangka panjang dan tidak dikenal di wilayah lainnya di Hindia Belanda pada saat itu dan hanya dipakai mengenai tanah di wilayah kerajaan di Sumatera Timur (untuk tanah-tanah yang bukan wilayah langsung *Gubernemen* Belanda);
2. Kontrak Konsesi bersifat *persoonlijk rechtelijk* dan tidak tunduk pada buku II KUHPerdara, melainkan buku III KUHPerdara (BW);
3. Tanah konsesi yang diserahkan kepada perusahaan asing oleh Kesultanan, yang bertindak atas nama Masyarakat Hukum Adatnya (*Adat Rechtsgemeenschap*), dimana institusi Kesultanan merupakan kesatuan yang berhak atas tanah adat (tanah ulayat/*beschikkingsrecht*) tersebut;
4. Tanah konsesi yang dikelola oleh *Deli Spoorweg Maatschappij* (DSM) itu bukan kepunyaan Perusahaan Asing tersebut, tetapi kepunyaan rakyat asli (Masyarakat Hukum Adat) dimana Raja atau Sultan bertindak sebagai Kepala Adatnya;
5. Hak Kesultanan dan Masyarakat Hukum Adatnya tidak dapat dihapuskan walaupun UU No.86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda mengambil tanah-tanah tersebut untuk dijadikan Perusahaan Negara (Kereta Api, Perkebunan dll);
6. Mengingat sejak tahun 2002 (dihitung 90 tahun sejak perubahan *concessiesvoorwaarden* tahun 1912) tanah-tanah konsesi eks DSM telah habis berlakunya maka secara hukum wajib dipulangkan oleh DSM atau PT KAI (Persero) atau pihak-pihak lain yang mengakui

²⁰ *Deli Spoorweg Maatschappij* (Afschrift/Salinan), Dossier A. No.26. Overeenkomst ddo. 12 April 1924 met Z.H. *den Sulthan van Deli betreffende teruggave van een stuk grond het emplacement Deli Toewa.*

memiliki kewenangan dan hak atas tanah tersebut kepada pihak Kesultanan;

7. Berdasarkan Hukum Perdata tidak ada hak dari pihak Pemerintah Hindia Belanda (Van Mook) membatalkan sepihak Kontrak Politik Kerajaan Deli dengan Pemerintah Hindia Belanda (1907 dan 1938) dengan menyerahkan kekuasaan Kerajaan Deli di Sumatera Timur kepada Negara Sumatera Timur melalui *Besluit* Gubernur Jendral No.2 Tahun 1948 secara sepihak. Pihak Kesultanan Deli tidak pernah melanggar satupun pasal-pasal di dalam kontrak Politik tersebut (Tidak pernah melakukan *Onrechtmatige Daad*).

DAFTAR PUSTAKA

Arsip

Agrarisch Reglement voor de Residentie Sumatera's Westkust met toelichting. Batavia: Landsdrukkerij 1916.

Deli Spoorweg Maatschappij (Afschrift/Salinan), Dossier A. No.26. Overeenkomst ddo. 12 April 1924 met Z.H. den Sulthan van Deli betreffende teruggave van een stuk grond het emplacement Deli Toewa.

Copy akte yang telah dilegalisir di Arsip Nasional Belanda tertanggal 6 Maret 2015. Judul akte: *Schenking door Het Inlandsch Zelfbestuur van Deli aan de Gemeente Medan*. Kantor van D.J. Focquin de Grave, Notaris te Medan.

Inventaris van het archief van de NV Deli Maatschappij, Dochtermatschappijen en Gefuseerde Bedrijven, (ca. 1700) 1869-1967 (1968). Nummer archiefinventaris: 2.20.46.

Jansen, Gerard. *Grant Rechten in Deli* (Uitgave van Sumatra Instituut, 1925).

Syarat-Syarat Konsesi (*Concessievoorwaarden van Deli Spoorweg Maatschappij* 1883).

Surat NV Deli Universal yang ditujukan kepada Mr. Amin Arjoso (tanpa tanggal, bulan dan tahun terkait kasus tanah konsesi Polonia).

Surat Sultan Deli bersegel tertanggal 30 September 1882. Sumber Arsip Nasional Belanda (pengesahan tanggal 6/3/2015).

Buku/Jurnal

- Boel. H.J. *Landbouwconcessies in de Residentie Oostkust van Sumatra, Utrecht*, Oostkust van Sumatra Instituut, 1903.
- Erman, Erwiza. Pemberontakan Sunggal 1872 di Deli: Jawaban Terhadap Perubahan Sosial, dalam Masyarakat Indonesia: *Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia*. Jakarta, April, Jilid XII No.1, 1985.
- Hallewijn. E.A. *Geographische en Ethnographische Gegevens Betreffelijk Het Rijk van Deli*. TBG 23:1876.
- Perret, Daniel. *Kolonialisme dan Etnisitas: Batak dan Melayu di Sumatera Timur Laut*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia. 2010.
- Termorshuizen-Arts, Marjanne. *Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di masa kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia*, dalam Safitri, Myrna A dan Tristan Moeliono. *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*. Jakarta, HuMa, Van Vollen Hoven Institute dan KITLV-Jakarta. 2010.
- Van de Waal, Robert. *Richtlijnen voor Een Ontwikkelingsplan voor de Oostkust van Sumatra (proeftschrift)*, Wageningen: 1950.
- Van Vollenhoven, *Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*. Leiden, E.J. Brill, 1931.

Dokumen Kasus Pengadilan

- Solly Lubis, Dokumen Kesaksian dalam Putusan PN Medan No.371/Pdt.G/ 2010/PN.Mdn.

Pembentukan Jaksa Agung Muda Pidana Militer Kejaksaan RI

(Suatu Pemikiran Argumentatif Pendekatan Fungsi dan Masalah)

Raja Mohamad Rozi
Peneliti Pusat Litbang Kejaksaan Agung
Akademisi Universitas Tarumanegara

A. Pengantar

Seiring berjalannya waktu terdapat perubahan besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni tonggaknya dimulai ketika tahun 1999 yakni fusi (penggabungan) lembaga peradilan di bawah eksekutif ke dalam lembaga yudikatif, yakni MA berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, dimana semula peradilan agama di bawah Departemen Agama dan peradilan militer di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan, maka sejak diundangkan secara bertahap secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung dan divalidasi dengan undang-undang tersendiri.

Peristiwa hukum ini diikuti dengan perubahan nomenklatur Kementerian Kehakiman menjadi Departemen Hukum dan Perundang-undangan dan kemudian diubah kembali menjadi Departemen Hukum dan HAM hingga kini. Penyatuan lembaga peradilan ke dalam MA ini disebut sebagai *one roof system* (sistem satu atap) Kekuasaan Kehakiman.¹

¹ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan , kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah kostitusi.

Artinya bahwa ada pemisahan kekuasaan eksekutif dalam tubuh MA. Hal ini karena pembinaan lembaga peradilan yang selama ini dilakukan oleh eksekutif dianggap memberi peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi *clan* praktik-praktik negatif pada proses peradilan. Dalam rangka mencapai kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan organisasi, administrasi, dan finansial badan-badan peradilan.²

Fenomena ini juga diikuti dengan peleburan peradilan pajak yang semula di bawah Departemen Keuangan dan peradilan hubungan industrial yang dibentuk kemudian setelah orde reformasi menyatu ke dalam tubuh MA, namun tidak demikian halnya dengan Mahkamah Konstitusi³ yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 bersama-sama dengan Komisi Yudisial⁴ merupakan kekuasaan kehakiman yang mandiri.

Bagaimana dengan posisi hukum Kejaksaan RI dalam UUD NRI 1945 amandemen ke-4? Hanya ada satu pasal yang ditafsirkan mengaturnya yakni ketentuan Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan: “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.” Dengan demikian, artinya sejak Indonesia merdeka hingga orde reformasi ini, kemudian sejak perubahan konstitusi dari UUD 1945, UUD RIS 1949 dan UUDS 1950 dan Dekrit Presiden 1959 (kembali ke UUD 1945) hingga amandemen UUD 1945 (amandemen ke-1 hingga ke-4), posisi hukum Kejaksaan tidak diatur secara tegas di dalam konstitusi.

Kemudian apakah Kejaksaan bagian dari kabinet atau organ jabatan setingkat menteri. Pada kenyataannya lembaga Kejaksaan tidak termasuk dalam Kelompok Kementerian Negara sebagaimana ketentuan Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2019 tentang

² Alinea kedua Penjelasan UU Nomor 35 Tahun 1999.

³ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

⁴ Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 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.

Organisasi Kementerian Negara.⁵ Argumentasi ini penting mengingat ketentuan Pasal 15 UU Nomor 39 Tahun 2008, jumlah kementerian maksimal 34 saja.⁶ Apalagi dalam perjalanan sejarah bangsa, Kejaksaan tidak pernah mengalami pembubaran organisasi atau tetap eksis, sebagaimana ketentuan Pasal 19 dan 20 UU tersebut, Presiden dapat

⁵ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916); dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);

⁶ Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara bahwa Kementerian Negara terdiri atas:

1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian;
3. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan;
4. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi;
5. Kementerian Sekretariat Negara;
6. Kementerian Dalam Negeri;
7. Kementerian Luar Negeri;
8. Kementerian Pertahanan;
9. Kementerian Agama;
10. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
11. Kementerian Keuangan;
12. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
13. Kementerian Kesehatan;
14. Kementerian Sosial;
15. Kementerian Ketenagakerjaan;
16. Kementerian Perindustrian;
17. Kementerian Perdagangan;
18. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral;
19. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
20. Kementerian Perhubungan;
21. Kementerian Komunikasi dan Informatika;
22. Kementerian Pertanian;
23. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
24. Kementerian Kelautan dan Perikanan;
25. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
26. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
27. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
28. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
29. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;
30. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
31. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif;
32. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
33. Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional; dan
34. Kementerian Pemuda dan Olahraga.

dapat mengubah, menggabungkan dan membubarkan Kementerian.⁷

Kemudian apakah Kejaksaan justeru termasuk dalam lembaga pemerintah non departemen/kementerian, ternyata juga tidak.⁸ Padahal menurut ketentuan BAB VI Hubungan Fungsional Kementerian dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian Pasal 25 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian mengatur “Hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Kemudian mengatur “Lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan”. Frasa terakhir ini sering dimaknai “secara kekuasaan” bahwa Kejaksaan termasuk dalam kaukus Kementerian Politik, Hukum dan Keamanan, sehingga ekuivalen bahwa Kejaksaan adalah jabatan setingkat menteri.

Pada perjalanan sejarah Undang-Undang Kejaksaan ada satu UU yang tegas memberikan posisi hukum Kejaksaan (*recht positie*) dimana Jaksa Agung merangkap Jaksa Tentara Agung yakni menurut UU Nomor 15 Tahun 1961. Ketika itu, Kejaksaan dan posisi Jaksa Agung berada bersama-masa pada Mahkamah Agung dan Departemen

⁷ Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸ "Pasal 3" (Perpres 11/2005) LPND terdiri dari : 1. Lembaga Administrasi Negara disingkat LAN; 2. Arsip Nasional Republik Indonesia disingkat ANRI; 3. Badan Kepegawaian Negara disingkat BKN; 4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia disingkat PERPUSNAS; 5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional disingkat BAPPENAS; 6. Badan Pusat Statistik disingkat BPS; 7. Badan Standardisasi Nasional disingkat disingkat BSN; 8. Badan Pengawas Tenaga Nuklir disingkat BAPETEN; 9. Badan Tenaga Nuklir Nasional disingkat BATAN; 10. Badan Intelijen Negara BIN; 11. Lembaga Sandi Negara disingkat LEMSANEG; 12. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional disingkat BKKBN; 13. Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional disingkat LAPAN; 14. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional disingkat BAKOSURTANAL; 15. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan disingkat BPKP; 16. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia disingkat LIPI; 17. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi disingkat BPPT; 18. Badan Koordinasi Penanaman Modal disingkat BKPM; 19. Badan Pertanahan Nasional disingkat BPN; 20. Badan Pengawasan Obat dan Makanan disingkat BPOM; 21. Lembaga Ketahanan Nasional disingkat LEMHANAS; 22. Badan Meteorologi dan Geofisika disingkat BMG." Lihat juga Peraturan Presiden Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Kehakiman.⁹ Posisi Kejaksaan sangat independen dimana sepak terjang Jaksa Agung ketika itu menjadi “perhatian”. Kekuatan politik saat itu tampak tidak nyaman dengan posisi independen Kejaksaan tersebut, dimana kejaksaan seperti *the guardianship of law* mampu menuntut menteri-menteri yang melakukan perbuatan melawan hukum.¹⁰

Penegasan hal yang sama esensinya juga terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer yakni Pasal 57 ayat (1) menyatakan: “Oditur dan Oditur Jenderal adalah pejabat fungsional yang dalam melakukan penuntutan bertindak untuk dan atas nama masyarakat, pemerintah, dan negara serta bertanggung jawab menurut saluran hirarki”. Penjelasan (tafsir otentik) Pasal 57 ayat (1) bahwa “Oditur Jenderal dalam melaksanakan tugas di bidang teknis penuntutan bertanggung jawab kepada Jaksa Agung Republik Indonesia selaku penuntut umum tertinggi di Negara Republik Indonesia melalui Panglima, sedangkan dalam pelaksanaan tugas pembinaan Oditurat bertanggung jawab kepada Panglima.

Dengan tanpa menggunakan pendekatan realisme-spekulatif bahwa rasionalisme-empiris mengenai pemikiran posisi hukum Kejaksaan sudah terdorong ke arah yang jelas, apalagi peneguhan prinsip dominus litis sebenarnya telah diakui kedua UU itu. Oleh karena itu, sebaiknya energi positif dan pikiran yang luas serta bijaksana perlu digunakan untuk mendesain stuktur organisasi dan fungsi JAMPIDMIL guna mengantisipasi *recht positie* Kejaksaan di masa yang akan datang.

B. Analisis

Dalam ingatan sejarah bangsa, Kejaksaan tidak pernah mengalami perubahan atau pembubaran organisasi, melainkan peristiwa pemisahan (*separation*) dengan MA dan Kementerian Kehakiman. Momen berpisahannya dengan kedua lembaga itu diperingati sebagai Hari Bhakti Adhyaksa. Artinya bahwa status Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum tidak dapat dikelompokkan sebagai *state auxiliary organ*

⁹ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan Dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan, sebagai Undang-undang Federal sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 22 Pnps Tahun 1965, tentang Penetapan Presiden tentang Perubahan beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Peradilan Militer yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dalam peradilan ketentaraan dilakukan oleh pengadilan ketentaraan, yaitu Pengadilan Tentara, Pengadilan Tentara Tinggi dan Pengadilan Tentara Agung, sedangkan kekuasaan kejaksaan dalam peradilan ketentaraan dilakukan oleh Kejaksaan Tentara, Kejaksaan Tentara Tinggi dan Kejaksaan Tentara Agung.

¹⁰ Kejaksaan RI *Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985* Kejaksaan RI, 1985.

melainkan *secondary organ*. Argumentasinya adalah di setiap negara di dunia, lembaga Kejaksaan selalu ada termasuk di Inggris yang kemudian meneguhkannya dalam *The Prosecution of Offences Act 1985 (c. 23) was an Act of Parliament in the United Kingdom. Its main effects were to establish the Crown Prosecution Service (CPS), to transfer the responsibility of prosecution of offences from the police to the CPS, and to codify the prosecution process* yang mengakhiri periodisasi polisi dan barrister bertindak sebagai penuntut umum. Di Malaysia, tugas dan fungsi Badan Pencegah Rasuah kendati pula memiliki fungsi penuntutan, tetap “peguam negara” memiliki peran utama yang strategis dan tidak ditinggalkan.

Potensi mencegah dilanggarnya hak-hak asasi dan hak-hak konstitusi warga negara serta sengketa kewenangan yang dikhawatirkan Volkrey¹¹ dengan menyatunya kekuasaan penuntutan di luar tubuh kejaksaan secara fasih diterjemahkan di dalam perundang-undangan di Inggris, Amerika dan negara Eropa lainnya. Momentum penggabungan Oditurat Jenderal TNI merupakan langkah rasional dan strategis yang memerlukan perhatian dan dukungan para scholar Hukum Tata Negara Indonesia.

1. Penggabungan (merger) atau fusi.

Untuk menjelaskan apakah tindakan hukum yang dilakukan dengan pembentukan JAMPIDMIL merupakan penggabungan (merger) atau pengambilalihan (akuisisi), tentu pendekatan yang mudah digunakan adalah pendekatan hukum perusahaan yang mengadopsi dari Ilmu Ekonomi Perusahaan.

Merger merupakan gabungan dari dua insitusi/unit kerja eselon tertentu dari K/L yang berbeda sehingga menjadi satu, dimana K/L yang melakukan merger sebagai pengambil semua kekuasaan dan kewenangan K/L yang digabungkan atau di merger, sehingga K/L yang melakukan merger atau penggabung paling tidak akan melaksanakan kewenangan dari K/L yang digabungkan. K/L yang digabungkan atau dimerger akan berhenti melaksanakan kekuasaan/kewenangannya dan kekuasaan/kewenangan K/L yang digabungkan baik sebagian maupun seluruhnya itu menjadi ramping. Untuk proses merger, secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:¹²

¹¹ Luhut Pangaribuan *Lay Judges Dan Hakim Ad-Hoc Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia* Jakarta: UI Press, 2009.

¹² Brealey, RA Myers, S.C., dan Marcus A.J, *Fundamentals Of Corporate Finance*. Edisi kedua. Irwin Mcgraw-Hill: Boston. Brigham and Houston. 1999. Modifikasi dari pengertian merger dan akuisisi dalam perusahaan.

$$[K/L A + K/L B = K/L A]$$

(Kekuasaan/Kewenangan K/L A + Kekuasaan/Kewenangan K/L B =
2 (Kekuasaan/Kewenangan K/L A)

Contoh dari proses merger adalah bergabungnya Oditurat Jenderal Militer dengan Kejaksaan Agung pada tahun 2020. Setelah melakukan proses merger tersebut, Oditurat Jenderal Militer tidak melakukan kekuasaan/kewenangannya lagi atau berhenti beroperasi sebagai entitas kekuasaan/kewenangan penuntutan yang tersendiri dan menyatukan Oditurat Jenderal Militer menjadi satu kesatuan dengan Kejaksaan Agung, dan nomenklatur berubah dari Oditurat Militer menjadi JAMPIDMIL begitu pula sumber kekuasaan/kewenangannya.

Akuisisi (Pengambil Alihan) merupakan pengambilalihan atau “takeover” dari sebuah K/L dengan cara mengambil kekuasaan ataupun kewenangan dari K/L tersebut. Bedanya dengan merger, pada akuisisi K/L atau unit kerja eselon tertentu dari K/L yang telah diambil kekuasaan/kewenangannya akan tetap ada. Pada proses akuisisi, secara sederhana skemanya akan digambarkan sebagai berikut:¹³

$$[K/L A + K/L B = K/L (A+B)]$$

(Kekuasaan/Kewenangan K/L A + Kekuasaan/Kewenangan K/L B =
Kekuasaan/Kewenangan K/L A+B

Contoh dari proses akuisisi adalah pengambilalihan Oditurat Jenderal Militer pada TNI dengan Kejaksaan Agung, setelah melakukan proses akuisisi tersebut, Oditurat Jenderal Militer tetap melakukan kekuasaan/kewenangannya atau tidak berhenti beroperasi sebagai entitas kekuasaan/kewenangan penuntutan hanya eksistensi sumber kekuasaan dan kewenangan itu berasal dari Kejaksaan Agung. Tersendiri dan tidak menyatukan Oditurat Jenderal Militer menjadi satu kesatuan dengan Kejaksaan Agung, dan nomenklatur tidak berubah dari Oditurat Militer menjadi JAMPIDMIL. Jadi hanya kekuasaan/kewenangannya saja yang diambilalih.

¹³ *Ibid.*

2. Penggabungan Oditurat Jenderal Militer Menjadi JAMPIDMIL.

Konsekuensi logis issue utama penggabungan Oditurat Jenderal Militer menjadi JAMPIDMIL yaitu perubahan struktur organisasi dan tata kerja, tentu dengan menetapkan (established) nomenklatur JAMPIDMIL maka kedudukannya setingkat jabatan eselon I.

Dalam Teori Organisasi Makro¹⁴ dikaitkan dengan Ilmu Administrasi Pemerintahan terdapat pedoman mengenai jumlah jabatan minimal dan maksimal yang dapat ditentukan baik di tingkat eselon I, II, III dan seterusnya, misalnya untuk membentuk jabatan eselon III maka di bawahnya harus ada sedikitnya 2 (dua) eselon IV dan sebagainya.¹⁵

Dalam Hukum Administrasi Negara nomenklatur jabatan-jabatan dari eselon I – eselon V JAMPIDMIL disebut organ jabatan,¹⁶ misalnya Direktorat Penuntutan, sedangkan pejabatnya Direktur Penuntutan disebut jabatan organisasi. Untuk menentukan organ jabatan ada 3 (tiga) pendekatan yang dapat digunakan yakni (i) pendekatan fungsi (*principle of function*), (ii) pendekatan masalah (*principle of pertinent*), dan gabungan (*vereniging, combine*).¹⁷

Pendekatan fungsi adalah menetapkan organ jabatan berdasarkan fungsi yang merujuk pada kekuasaan dan kewenangan yang ada menurut undang-undang, misalnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan, terkait serta koheren.

Pendekatan fungsi lebih menguntungkan karena keberadaannya relatif lama dan cukup lama mengikuti perkembangan organisasi itu sendiri yang dipengaruhi oleh undang-undang organiknya. Pendekatan ini juga menjamin kesetaraan fungsi teknis internal dengan jabatan teknis eselon 1 lainnya dalam organisasi Kejaksaan, demikian pula jabatan teknis eksternal dalam lingkup sistem peradilan pidana.

Pendekatan masalah adalah menetapkan organ jabatan berdasarkan masalah merujuk pada jenis tindak pidana yang menjadi ruang lingkup kewenangan eselon 1 JAMPIDMIL. Kelebihan pendekatan

¹⁴ S.B. Hari Lubis dan Martani Husieni *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)* Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia, tt, h. 89.

¹⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan.

¹⁶ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara* Jakarta: Rajawali Press, 2006, h. 102-105.

¹⁷ T.R. Schellenberg *Modern Archives Principles and Technique* Chicago Press, 1956, p. 6.

masalah ini seolah-olah semua fungsi akan digerakan untuk mengelola semua masalah (baca: jenis tindak pidana) yang akan dihadapi organisasi jabatan (JAMPIDMIL). Padahal terdapat sisi kelemahan yakni pendekatan ini cenderung tidak efektif dan efisien karena pembentukan suatu organ jabatan berdasarkan jenis tindak pidana akan bergantung kepada kuantitas perkara dan prevalensi peristiwa pidana yang terjadi dan berhasil ditangani. Kebalikannya jika tidak ada sama sekali tindak pidana, maka organ jabatan ini akan seperti “organ jabatan pengangguran”. Kelemahan lainnya yakni kuantitas organ jabatan akan mengikuti perkembangan kejahatan yang berpengaruh pada nomenklaturnya, sehingga kurang praktis.

Pendekatan gabungan adalah menetapkan organ jabatan berdasarkan fungsi dan masalah yang merujuk baik pada kekuasaan dan kewenangan (problem yuridis) serta problem empiris yakni perkembangan tindak pidana yang ada dimasyarakat dan pengaturannya melalui undang-undang tindak pidana. Pendekatan ini untuk mengakomodasi keinginan memadukan kedua kepentingan dalam upaya mengantisipasi kebutuhan organisasi dan kemajuan zaman.

Pendekatan gabungan ini memerlukan kecermatan dalam menentukan nomenklatur berdasarkan pertimbangan kedua itu, karena kekeliruan berpikir dengan memperhatikan satu segi dari keduanya akan menghasilkan organ jabatan yang kurang sesuai dengan perencanaan kebutuhan.

3. Proyeksi Jabatan Eselon II pada JAMPIDMIL.

Jaksa Agung Muda Pidana Militer adalah jabatan organisasi setingkat eselon I yang menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang penegakan hukum militer;
- b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang penegakan hukum militer;
- c. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di bidang penegakan hukum militer; dan
- d. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Jaksa Agung.

Selain menyelenggarakan fungsi sebagaimana tersebut di atas, Jaksa Agung Muda Pidana Militer juga melaksanakan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penegakan hukum militer; dan
- b. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penegakan hukum militer.

Sebagaimana dijelaskan di awal bahwa untuk menentukan dan

menetapkan (validasi) organ jabatan harus mengacu kepada pedoman, kebutuhan, prinsip kesetaraan, serta aspek perundang-undangan dan aspek sosiologis-empiris (prevalensi kejahatan). Berdasarkan hal itu, organ jabatan eselon II cukup berjumlah 3 yakni: (i) Direktorat Penuntutan, (ii) Direktorat Upaya Hukum, Eksekusi dan Eksaminasi (Uheksi), (iii) Direktorat Pra Penuntutan.

Direktorat Penuntutan itu mengacu pada kewenangan asli (orisineel bevoutheid) dari Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Jaksa Agung RI sebagai penuntut umum tertinggi mendelegasikan kewenangan kepada JAMPIDMIL sebagai delegataris.¹⁸ Direktur penuntutan sebagai unsur pimpinan pembantu melakukan pengendalian pelaksanaan tugas dalam bidang penuntutan di lingkungan JAMPIDMIL. Jadi jelas kewenangan ini mesti ada dalam struktur organ jabatan teknis ini.

Direktorat Uheksi itu mengacu kepada fungsi jaksa menurut KUHAP direfleksikan dan abstraksikan (disarikan/ringkas) selain melakukan penuntutan juga berwenang melakukan upaya hukum, eksekusi dan eksaminasi putusan pengadilan. Eksaminasi ini mengandung pengertian tidak terbatas tugas internal (jaksa yang melakukan wewenangnya) tetapi eksternal (putusan hakim).

Direktorat Pra Penuntutan itu mengacu kepada mengendalikan dan mengawasi penggunaan wewenang penyidikan, penyerahan perkara, dan secara khusus, mengadakan koordinasi dengan Polisi Militer, dan badan penegak hukum lain.

Penetapan organ jabatan eselon III pada masing-masing organ jabatan eselon II harus bisa menerapkan pendekatan fungsi dan masalah secara selektif dan selaras dengan organ jabatan eselon II-nya.

Sebagai kepanjangan JAMPIDMIL di daerah serta memenuhi prinsip kesetaraan maka harus dibentuk ASPIDMIL (Asisten Pidana Militer) yang masuk dalam organisasi Kejaksaan Tinggi dimana disesuaikan dengan keberadaan POMDAM (Polisi Daerah Militer) untuk TNI AD; DANPOM KORMADA I, II dan III untuk TNI AL; serta Satuan Jajaran Polisi Militer Komando Operasi Angkatan Udara I, II, Satuan Jajaran Polisi Militer Komando Pendidikan Angkatan Udara untuk TNI AU.

¹⁸ Ridwan HR *op.cit* h. 102-105.

4. Quo Vadis Direktorat Penyidikan Pada JAMPIDMIL.

Perolehan wewenang suatu organ jabatan itu menurut Hukum Administrasi Negara sumber kewenangannya hanya ada 3 (dua) atribusi dan delegasi serta mandat. Atribusi yakni wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan, misalnya UU Kejaksaan dan KUHAP. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi. Pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat.¹⁹

Mencermati hal tersebut, menjawab pertanyaan mengapa Direktorat Penyidikan tidak relevan, korespondensi bahkan koherensi untuk ditetapkan pada struktur organisasi JAMPIDMIL, argumentasinya bahwa kewenangan penyidikan itu melekat pada tugas kepolisian militer yang terdiri dari 3 (tiga) matra yakni POMAD (Polisi Militer Angkatan Darat, POMAL (Polisi Militer Angkatan Laut), POMAU (Polisi Militer Angkatan Udara). Jabatan itu dipegang seorang direktur penyidikan dengan pangkat kolonel (Chk). Apabila kewenangan ini hendak diakuisi maka jelas menimbulkan resistensi, sebab kewenangan penyidikan suatu tindak pidana, misalnya yang dilakukan oknum TNI AL tidak diperkenankan disidik POMAD atau sebaliknya, demikian pula oleh POMAU. Alasan lain adalah bahwa Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP jelas menyatakan bahwa penyidik perairan Zona Ekonomi Ekseklusif yakni TNI AL. Jadi apabila ditarik kewenangan penyidikan ke dalam tubuh JAMPIDMIL maka akan ada disharmonisasi kewenangan yang telah lebih dahulu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Alasan lain adalah prinsip kesetaraan dalam sistem peradilan pidana yang telah ada dalam prinsip kompartemenisasi dan diferensiasi fungsional yang melekat pada sub sistem peradilan pidana yakni misalnya selama ini tindak pidana yang dilakukan oknum kepolisian tidak pernah dilakukan penyidikan oleh Kejaksaan RI.

¹⁹ *Ibid.*

C. Penutup.

Penggabungan atau fusi atau merger atau akuisisi merupakan opsi yang bisa dipilih sesuai kemaslahatan bangsa dan negara. Point penting dari kehendak ini adalah meneguhkan kembali prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis dimana kekuasaan kehakiman itu tidak harus dipahami eksistensi hakim dan lembaganya saja, namun berjalannya sub sistem yang menopang kekuasaan itu yang tidak lain hakikatnya adalah bagian dari kekuasaan kehakiman.

Penegasan ini perlu untuk menyadarkan bahwa kekuasaan negara itu tidak boleh diletakkan pada satu kekuasaan negara, apakah eksekutif saja atau yudikatif saja bahkan legislative saja, harus ada pemisahan untuk menghadirkan keseimbangan kekuasaan (*check and balances of power*) dan mencegah tirani kekuasaan sebagaimana diingatkan Montesquie dalam bukunya *l'esprit de la lois* (semangat atau ruh hukum).

Montesquieu berpendapat ketiga cabang kekuasaan itu harus dipisah dengan argumentasi:²⁰

“When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.”

Secara konsepsional, kemerdekaan kekuasaan kehakiman terkait dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang menghendaki pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan menafsirkan undang-undang (yudikatif). Amendemen UUD 1945 menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang sejalan dengan berlakunya sistem pemerintahan presidensial yang memisahkan secara tegas antara fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif ke dalam lembaga negara yang berbeda.²¹

Kejaksanaan bukan sekedar *amicus curiae* atau “friends of the court” atau sub *judice* dari kekuasaan kehakiman tetapi “saudara kandung Mahkamah Agung” (*fratrem atau pro fratibus sororibusque*). Di Belanda hingga kini Jaksa Agung masih menyatu pada Mahkamah Agung, artinya jelas bagian dari kekuasaan kehakiman bukan sekedar badan-

²⁰ Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Canada: Batoche Books, 1748/2001, h. 173. Dalam Aidul Fitriaciada Azhari et.al *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman* Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2018, h. 31.

²¹ *Ibid* h. 28-29.

badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.²²

Penataan tugas dan wewenang serta fungsi Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ke dalam konstitusi sangat mendesak dan embrio penggabungan Oditurat Jenderal TNI ke dalam tubuh organisasi Kejaksaan RI merupakan langkah awal yang positif untuk ke arah itu yakni menegaskan penuntutan adalah kekuasaan negara dalam satu atap dan tidak boleh terbagi-bagi *een en ondeelbaar*.

²² Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945 amandemen keempat.

Marwah Pancasila dalam Politik Hukum Nasional

King Faisal Sulaiman
Pengajar Hukum Tata Negara UMY
Direktur Legal Empowerment Democracy (LEAD) Indonesia

A. Abstraksi

Secara ekstrinsik maupun intrinsik, Pancasila mengandung nilai-nilai keadilan, etika, nilai religius, hukum kodrat, dan hukum moral yang pada prinsipnya merupakan sumber hukum materiil bagi seluruh produk hukum positif (peraturan perundang-undangan) yang berlaku di Indonesia. Pancasila merupakan ideologi negara, falsafah bangsa, jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia, dimana nilai-nilai luhur daripada Pancasila itu sudah termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945 itu sendiri. Oleh karena itu, cukup tepat jika Pancasila digolongkan sebagai *staatsfundamentalnorm/Grundnorm* (norma fundamental negara). Dalam suatu pelaksanaan kenegaraan suatu piranti yang harus dipenuhi demi tercapainya hak dan kewajiban warga negara adalah perangkat hukum sebagai hasil derivasi dari dasar filsafat negara yakni Pancasila. Dalam hubungan ini, agar hukum dapat berfungsi dengan baik sebagai pengayom dan pelindung masyarakat, maka hukum seharusnya senantiasa mampu menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika aspirasi masyarakat. Oleh karena, hukum harus senantiasa di perbaharui, agar hukum bersifat aktual dinamis sesuai dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat. Dalam hubungan ini, Pancasila merupakan sumber nilai bagi pembaharuan hukum yaitu sebagai suatu cita hukum yang

berkedudukan sebagai *staatsfundamentalnorn* dalam negara Indonesia.¹

Sejalan dengan pendapat Notonegoro diatas, Sudjito menyarankan pentingnya melakukan sebuah pendekatan atau pemahaman secara holistik dibidang hukum apalagi dalam kerangka mewujudkan keadilan substantif dalam bingkai nilai-nilai Pancasila. Pertama, perlunya pemahaman yang utuh tentang konstitusi. Konstitusi tidak lagi dibaca per bagian sehingga ada bagian Pembukaan dan ada bagian Batang Tubuh, melainkan pada keduanya, beserta Penjelasan Umum maupun penjelasan Pasal per Pasal merupakan kesatuan tak terpisahkan. Itulah UUD 1945, konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disitulah ada jiwa (rohani) konstitusi berupa falsafah sekaligus idiologi bangsa, Pancasila. Di sisi lain, rumusan Pasal-Pasal adalah pembedan (ragawi) dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Konstitusi hanya bisa dikatakan sebagai hukum yang hidup dan berfungsi dalam kehidupan bangsa apabila rohani dan ragawi dalam keadaan sehat dan bersatu padu. Kedua, konstitusi sebagai dokumen perundang-undangan kedudukannya merupakan hukum tertinggi dalam sistem tata pemerintahan dan negara Indonesia. Dalam kedudukan demikian, maka semua kegiatan dalam pembuatan, pelaksana, dan penegakkan hukum wajib berpedoman pada konstitusi. Konsekuensinya, semua aparat penyelenggara negara pada lembaga negara manapun wajib paham dan mampu menjabarkan nilai-nilai Pancasila itu ke dalam bidang tugas dan wewenang masing-masing.²

Sejak Orde Lama sebenarnya, negara kita telah bersepakat bahwa pancasila merupakan sumber dari dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Indikatornya bisa dilihat yakni dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang memuat judul tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Tap MPRS ini, secara tegas menegaskan bahwa Pancasila adalah sumber dari segala

¹ Notonegoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta, 1975, hal.45. Pendapat yang serupa dikutip kembali oleh Kaelan dalam, *Fungsi Pancasila Sebagai Paradigma Hukum Dalam Penegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, makalah disampaikan dalam sarasehan nasional, Implementasi Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan UGM Yogyakarta, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta, hlm.4

² Sudjito, *Hukum Progresif Untuk Mewujudkan Keadilan Substantif Dalam Bingkai Nilai-Nilai Pancasila*, makalah disampaikan dalam sarasehan nasional, Implementasi Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan UGM Yogyakarta, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta, hlm.2.

sumber hukum. Belum lagi sejumlah Tap MPR yang diberlakukan pada masa Orde Baru. Hingga sekarang, Pancasila tetap menjadi pijakan utama desain sistem hukum nasional. Setiap produk hukum atau peraturan perundang-undangan baik ditingkat nasional maupun lokal, harus senantiasa menjiwai nilai-nilai dari Pancasila dan tidak menyimpang dari ketentuan serta asas-asas yang terkandung didalamnya.

Secara yuridis formal, Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 telah menegaskan bahwa kedudukan Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Oleh karenanya setiap prosep pembentukan suatu produk hukum peraturan perundang-undangan baik yang tertuang di dalam kebijakan program legislasi nasional (Porlegnas) ataupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), tidak boleh mengabaikan kandungan dari sila-sila Pancasila tersebut. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu : (a) Ketuhanan Yang Maha Esa; (b) Kemanusiaan yang adil dan beradab; (c) Persatuan Indonesia (d) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan (e) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan idiologi, dasar filosofis negara dan sumber dari segala sumber hukum membawa konsekuensi logis yuridis bahwa, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila itu sendiri.

B. Negara Hukum Pancasila

Di atas telah ditegaskan bahwa Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Penegasan sebagai sumber politik hukum nasional di dasarkan pada dua titik argumen yakni : Pertama, Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia. Kedua, Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang digali dari bumi nusantara sejak berabad-abad yang lalu. Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum Indonesia dari sistem hukum lain sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Karenanya, muncul istilah negara hukum Pancasila yang jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antar

lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan nilai prismatic yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatic.³

Konsep prismatic ini diambil dari Riggs⁴ ketika dia mengidentifikasi pilihan kombinatorik atau jalan tengah atas nilai sosial paguyuban dan nilai sosial patembayan seperti dikemukakan oleh Hoogvelt. Dalam perspektif Hoogvelt, terdapat dua nilai sosial yang hidup dan mempengaruhi warga masyarakat, yakni nilai sosial paguyuban yang menekankan pada kepentingan bersama dan nilai sosial patembayan yang menekankan pada kepentingan dan kebebasan individu.⁵ Fred W. Riggs kemudian mengajukan nilai sosial prismatic yang meletakkan dua kelompok nilai sosial tersebut sebagai landasan untuk membangun hukum yang penjabarannya dapat disesuaikan dengan tahap-tahap perkembangan sosial ekonomi masyarakat yang bersangkutan.⁶ Nilai-nilai khas yang kemudian mengkristalkan tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia, yang pada akhirnya melahirkan sistem hukum nasional Indonesia yang khas pula.⁷

Watak hukum yang akan mempengaruhi politik hukum suatu negara akan sangat ditentukan oleh pilihan nilai kepentingan, yakni : apakah mementingkan kemakmuran perseorangan ataukah akan mementingkan kemakmuran banyak orang. Perbedaan atas banyak atau sedikitnya pemenuhan kepentingan itu di dasarkan pada perspektif ekonomi politik. Sementara itu, dari perspektif teori sosial,, bahkan dari perspektif ideologi, perbedaan kepentingan itu, di dikotomikan atas paham individualisme-liberal (menekankan kebebasan individu) atau kapitalisme dan paham kolektivisme atau komunisme (yang menekankan kepentingan bersama). Sunaryati Hartono menyebut adanya sebuah ekstrim paham yang lain yakni paham fanatik religius.⁸

Indonesia menolak mengakui secara ekstrim kedua pilihan kepentingan dan ideologi tersebut, melainkan mengambil segi-segi yang

³ Moh., Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....op.cit.*,hlm.30-32.

⁴ Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1964). Lebih jelas baca Moh., Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....op.cit.*,hlm. 23.

⁵ Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm.87-91.

⁶ Fred W. Riggs, *op.cit.*,hlm.176, sebagaimana dalam Moh., Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....op.cit.*,hlm. 23.

⁷ Moh., Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....Ibid.*,

⁸ Sunaryati Hartono, *op.cit.*,hlm. 3-4. Bandingkan dengan Moh., Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....ibid.*,hlm. 23-24.

baik dari keduanya. Pancasila dan UUD 1945 mengakui hak-hak (termasuk hak milik) dan kebebasan individu sebagai hak asasi, tetapi sekaligus meletakkan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi. Dari sini kemudian, antara lain muncul politik hukum tentang hak negara menguasai sumber daya alam. Di dalam politik hukum yang demikian, hak milik pribadi atas sumber daya alam diakui tetapi untuk hal-hal yang menjadi hajat hidup kepentingan orang banyak, sumber daya alam dikuasai oleh negara. Menguasai di sini bukan berarti memiliki atau mengelola sendiri tetapi (inti menguasai itu) adalah mengatur agar tercipta keseimbangan dan harmoni antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat sebagai satu kesatuan.⁹

Konsep negara hukum Pancasila inilah yang menjadi karakteristik utama dan membedakan sistem hukum Indonesia dengan sistem hukum lainnya, di mana jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antar lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatic yang dalam konteks hukum disebut sebagai hukum “prismatic”.¹⁰ Dapat dipahami bahwa, negara hukum Pancasila adalah bersifat prismatic (hukum prismatic). Hukum prismatic adalah hukum yang mengintegrasikan unsur-unsur baik dari yang terkandung di dalam berbagai hukum (sistem hukum) sehingga terbentuk suatu hukum yang baru dan utuh.

Dalam konteks ini, karakteristik dari negara hukum Pancasila adalah : Pertama, merupakan suatu negara kekeluargaan. Dalam suatu negara kekeluargaan terdapat pengakuan terhadap hak-hak individu (termasuk pula hak milik) atau HAM namun dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional (kepentingan bersama) di atas kepentingan individu tersebut. Hal ini, di satu sisi, sejalan dengan pergeseran masyarakat Indonesia ke arah masyarakat modern yang bersifat patembayan. Hal ini sungguh jauh bertolak belakang dengan konsep negara hukum Barat yang menekankan pada kebebasan individu seluas-luasnya, sekaligus bertolak belakang dengan konsep negara hukum sosialisme-komunisme yang menekankan pada kepentingan komunal atau bersama. Dalam negara hukum Pancasila diusahakan terciptanya suatu harmoni dan keseimbangan antar kepentingan individu dan kepentingan nasional (masyarakat) dengan memberikan pada negara kemungkinan untuk melakukan campur tangan sepanjang diperlukan bagi terciptanya taat kehidupan

⁹ Moh.,. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....ibid.*, hlm. 24.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 23.

berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.¹¹

Kedua, merupakan negara hukum yang berkepastian dan berkeadilan. Dengan sifatnya yang prismatic, maka konsep negara hukum Pancasila dalam kegiatan ber hukum baik dalam proses pembentukan maupun pengimplementasiannya, dilakukan dengan memadukan berbagai unsur yang baik yang terkandung dalam konsep “*rechstaat*” maupun “*rule of law*” yakni dengan memadukan antar prinsip kepastian hukum dengan prinsip keadilan, serta konsep dan sistem hukum lain, misalnya sistem hukum adat dan sistem hukum agama yang hidup di nusantara ini, sehingga terciptalah suatu prasyarat bahwa kepastian hukum harus ditegakkan demi menegakkan keadilan dalam masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila. Ketiga, merupakan “*religious nation state*”. Melihat pada hubungan antar negara dan agama maka, negara hukum Pancasila tidaklah menganut sekulerisme tetapi juga bukanlah sebuah negara agama seperti dalam teokrasi dan dalam konsep nomokrasi Islam. Konsep negara hukum Pancasila yang ada adalah sebuah konsep negara yang berketuhanan. Berketuhanan dalam arti bahwa, kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia didasarkan atas kepercayaan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan begitu, maka terbukalah suatu kebebasan bagi warga negara untuk memeluk agama dan kepercayaan sesuai keyakinan masing-masing. Konsekuensi logis dari pilihan prismatic ini adalah bahwa atheisme dan juga komunisme dilarang karena telah mengesampingkan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.¹²

Keempat, memadukan hukum sebagai sarana perubahan masyarakat dan hukum sebagai cermin budaya masyarakat. Dengan memadukan kedua konsep ini, negara hukum Pancasila mencoba untuk memelihara dan mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sekaligus pula melakukan positivisasi terhadap “*living law*” tersebut untuk mendorong dan mengarahkan masyarakat pada perkembangan dan kemajuan yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila. Kelima, basis pembuatan dan pembentukan hukum nasional haruslah didasarkan pada prinsip hukum yang bersifat netral dan universal. Implisitnya, harus memenuhi persyaratan utama yaitu : (a) Pancasila sebagai perekat dan pemersatu; (b) berlandaskan nilai

¹¹ Arief Hidayat, *Negara Hukum Pancasila*,.....*Op,Cit*, hlm. 60-61. Bandingkan pula dengan Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*.....*op.cit.*, hlm. 28-30.

¹² *Ibid.*

yang dapat diterima oleh semua kepentingan dan tidak mengistimewakan kelompok atau golongan tertentu; (c) mengutamakan prinsip gotong royong dan toleransi; serta (d) adanya kesamaan visi misi, tujuan dan orientasi yang sama disertai dengan saling percaya.¹³

Dari sejumlah penjabaran ahli terkait karakteristik ataupun tipologi konsep negara hukum Pancasila sebagaimana dieksplanasikan di atas, maka konsep hukum Pancasila pada hakikatnya harus dilandasi oleh sebuah paradigma atau konsepsi dasar berpikir, yang selanjutnya disebut “teori hukum Pancasila”. Adapun basis asumsi dasar dari teori hukum Pancasila dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*), yang merefleksikan dasar negara, ideologi bangsa, jiwa dan kepribadian, pandangan hidup bangsa serta sumber dari segala sumber hukum yang melandasi seluruh kehidupan bangsa, dan negara terutama pembentukan sistem hukum nasional harus menjadi pijakan utama dalam pembangunan hukum nasional dan menjaga integrasi nasional
2. Karakteristik hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan karakter kepribadian dan falsafah hidup bangsa (Pancasila) sebagaimana hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia selama ini.
3. Pembentukan hukum nasional harus mampu menginternalisasikan dan memperhatikan keberagaman atau eksistensi hukum lokal (hukum adat) sebagai mozaik kekayaan hukum Indonesia tanpa mengabaikan pengaruh positif dari nilai-nilai hukum dari luar.
4. Hukum bukan hanya berperan sebagai sarana rekayasa sosial-masyarakat dan pembaharuan birokrasi semata akan tetapi harus mampu menciptakan keseimbangan tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang aman, tertib dan tentram dalam lingkup nasional maupun mondial.
5. Proses internalisasi atau pelebagaan nilai-nilai Pancasila tidak hanya mencakup produk legislasi (UU) namun mencakup semua produk hukum yang berlaku di Indonesia, mulai dari konsitusi (UUD NRI Tahun 1945), hingga peraturan-peraturan hukum yang paling rendah sekalipun baik yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis seperti di jumpai dalam pranata-pranata hukum adat yang berlaku di dalam masyarakat adat selama ini.
6. Perilaku penguasa, aparat penegak hukum, aparatur birokrasi, dan masyarakat luas tidak ditentukan oleh baiknya substansi, dan sistem hukum yang dibangun melainkan sangat dipengaruhi oleh sejauhmana penghayatan, pembudayaan, dan pelebagaan nilai-

¹³ *Ibid.*,

nilai Pancasila ke dalam setiap orang secara individual maupun kolektif-komunal, termasuk pelaku kekuasaan, lembaga-lembaga negara dalam praktek penyelenggaraan negara secara keseluruhan.

Jika mengurai dan mencerna lebih mendalam ikhwah aspek relevansi dan unsur kesamaan ‘negara hukum pluralistik Pancasila’ yang diasumsikan penulis tersebut, kemudian dihubungkan dengan arus pemikiran oleh sejumlah ahli hukum di atas, maka sebenarnya konsep negara hukum Pancasila secara epistemologis, dapat diartikan sebagai suatu konsep negara hukum berkarakter khas Indonesia karena hasil dari kristalisasi dan proses endapan dari nilai-nilai luhur budaya bangsa Indonesia yang bijaksana dan universal, menghendaki adanya harmonisasi, perpaduan, dan hubungan timbal balik, dimana sistem norma hukum yang dibangun dengan sistem perilaku hukum yang diimplementasikan haruslah berpijak pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan sistem nilai yang terdapat pada Sila-Sila Pancasila. Negara hukum Pancasila tidak bersifat individualistik-sekuler, tidak pula bersifat nomokrasi Islam-Teokrasi, dan sosio-komunis serta tidak pasif, melainkan memiliki karakter sistem nilai yang berporos pada nilai-Ketuhanan Yang Maha Esa, nilai Kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai Nasionalisme-Persatuan Indonesia, Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial yang memiliki mobilitas (fleksibilitas) secara fungsional, dan perannya secara aktif serta senantiasa adaptif dan selalu sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat secara nasional maupun internasional.

C. Paradigma Politik Hukum Nasional

Politik hukum nasional dalam sudut pandang ketatanegaraan merupakan salah satu prasyarat mutlak untuk mencapai tujuan nasional atau cita-cita negara Indonesia yang telah dirumuskan oleh para pendiri negara (*the founding fathers*) sebagaimana terpatrit di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Haluan pembangunan nasional selalu ditentukan terlebih dahulu melalui kebijakan politik hukum yang dibuat oleh para perumus kebijakan dengan melibatkan lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah. Oleh karena itu, tidak salah jika baik Daniel S. Lev, Satjipto Rahardjo, dan terlebih Moh. Mahfud MD mengklaim bahwa setiap perumusan kebijakan politik hukum selalu diwarnai atau dipengaruhi oleh faktor non hukum apalagi konfigurasi politik yang berkaitan dengan perumusan dan pembahasan sebuah produk undang-undang di DPR RI.

Secara yuridis, kebijakan politik hukum di tingkat Pusat, lazimnya tercermin dalam bentuk UU yang mengatur program legislasi nasional

(Prolegnas), sedangkan pada level Daerah dituangkan dalam Perda yang mengatur Program Legislasi Daerah (Prolegda). Secara fungsional, baik Prolegnas maupun Prolegda dituntut harus memiliki basis implementasi yang sinergis, dan linier dari Pusat hingga Daerah serta tidak boleh saling tumpang tindih satu sama lain pada tataran kebijakan pelaksanaan di lapangan oleh pemangku pemerintahan di level Pusat maupun penyelenggara pemerintahan di tingkat Daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota).

Jika hukum diartikan sebagai instrumen untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakkan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa.¹⁴ Dengan kata lain, Mahfud MD menegaskan bahwa, politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Dengan arti yang demikian, maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar yakni: Pertama, politik hukum nasional harus mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Kedua, politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yakni: (a) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Ketiga, politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara yakni : (a) berbasis moral agama; (b) menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi; (c) mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya; (d) meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat; (e) membangun keadilan sosial.¹⁵

Selain itu, Mahfud MD juga menegaskan bahwa, politik hukum nasional juga harus berpijak atau harus dipandang oleh keharusan untuk: (a) melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori; (b) mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan; (c) mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum) dan (e) menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan. Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut, maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm 30-32.

¹⁵ *Ibid*, hlm 30-32.

mengambil atau memandukikan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikataan hukum prismatik dengan mengambil unsur-unsur baiknya. Sistem hkum yang demikian, minimal, mempertemukan unusus-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan, yakni: (a) keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme; (b) keseimbangan antara *Rechtstaat* dan *the Rule of Law*. (c) keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat; (d) keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler (theo-demokratis) atau rereligious nation state.¹⁶

Sebagai suatu kebijakan strategis, yang sangat menentukan arah, bentuk, maupun dimensi substantif dari sebuah produk hukum yang ingin diproduksi terlebih UU, tentu perumusan politik hukum nasional harus mempunyai sebuah paradigma atau kerangka konseptual yang jelas, kuat, dan mengakar secara filosofis, sosiologis maupun yuridis di dalam kehidupan masyarakat. Kebutuhan akan sebuah paradigma politik hukum nasional ini merupakan suatu keniscayaan, agar sistem hukum nasional yang dibangun terutama produk hukum yang dihasilkan tidak mudah menimbulkan konflik hukum dikemudian hari dan dapat diberlakukan dalam waktu yang panjang serta diterima secara baik oleh seluruh elemen masyarakat.

Pancasila sebagai paradigma politik hukum tak lain merupakan salah satu bentuk manifestasi dari upaya memaknai Pancasila sebagai suatu paradigma ilmu yang sulit dinafikan oleh siapapun. Dalam pemikiran Sudjito, upaya menjadikan Pancasila sebagai paradigma ilmu sangat penting dan oleh karenanya perlu dimantapkan dikarenakan: (a) Paradigma merupakan “seperangkat nilai (tentang Tuhan, alam, dan manusia, dan hubungan di antara ketiganya), yang diyakini kebenarannya dan hukum-hukum serta teknik-teknik aplikasi yang dianut bersama oleh para anggota suatu komunitas ilmiah; (b)Paradigma merupakan sumber, fondasi, asal, dan awal dari keberadaan dan perkembangan ilmu.¹⁷ Ilmu berparadigma Pancasila merupakan suatu kategori ilmu yang khas Indonesia, namun objektif-universal. Ilmu pengetahuan berparadigma Pancasila memiliki sifat, karakter, hakikat, dan dasar-dasar yang khas. Kekhasannya terletak

¹⁶ *Ibid.*,

¹⁷ Baca Sudjito, *Pancasila Sebagai Paradigma Ilmu*, makalah disampaikan dalam rangka pelatihan Dosen di Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi MK, 10 Februari 2015, Cisarua-Bogor, hlm.3.

pada dimensi landasan filosofisnya, baik ontologi¹⁸, epistemologi¹⁹ maupun teleologi/aksiologinya.²⁰

Untuk mencapai tujuan dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan terutama dalam melaksanakan pembangunan dan pembaharuan maka harus mendasarkan pada suatu kerangka pikir,

¹⁸ Ontologi merupakan cabang filsafat ilmu yang membicarakan tentang the being (hakikat realitas). Konsisten dengan keberadaan Pancasila sebagai paradigma ilmu, maka kebenaran substantif harus menjadi muara dari segala kegiatan berolah ilmu. Untuk mencapai kebenaran substantif, maka objek ilmu harus berupa order sebagai realitas yang utuh. Dalam istilah Rahardjo sebagaimana diafirmasi oleh Sudjito, Transcendental order maupun political order harus digarap secara utuh dan menyeluruh, tanpa ada pereduksiaan barang sedikitpun. Keharusan demikian, membawa konsekuensi bahwa pendidikan di Indonesia harus mengerjakan ketiga jenis order tersebut secara terpadu, sehingga terjadi transfer value, knowledge dan skill secara utuh. Nilai-nilai teleologis, metafisis, dan fisis-empiris harus menjadi muatan setiap mata kuliah/mata pelajaran. Lebih jelas baca Sudjito, *Pancasila Sebagai.....Ibid*, hlm.6.

¹⁹ Epistemologi merupakan cabang filsafat ilmu yang menyoal ikhwal asal, sifat, karakter dan jenis ilmu. Epistemologi relevan dengan hakikat ilmu, pengandaian-pengandaian, dasar-dasarnya serta pertanggung jawaban atas pernyataan mengenai ilmu yang dimiliki oleh setiap manusia. Ilmu tersebut diperoleh manusia melalui berbagai cara atau metode. Ilmu berparadigma Pancasila digarap dan dikembangkan berlandaskan metode holistik. Karakteristik metode holistik adalah : (1)memandang realitas sebagai sistem jaringan kehidupan yang saling berpengaruh dan bersifat dinamis; (2) setiap satuan aktual merupakan bagian dari realitas kehidupan yang masing-masing memiliki kesadaran, pengendalian, dan pengaturan diri; (3) setiap subyek dikatakan ada bila mampu bertanggungjawab atas hak dan kewajibannya (responde ergo sum); (4) setiap subyek menghargai kebhinekaan dan menyelesaikan permasalahan melalui musyawarah-dialogis. Lebih jelas baca Sudjito, *Ibid*,

²⁰ Teleologi merupakan cabang filsafat ilmu yang membicarakan segala sesuatu dan segala kejadian menuju pada tujuan tertentu. Teleologi dapat diartikan sebagai pertimbangan moral, baik atau buruknya suatu ilmu diamalkan, untuk tujuan apa, dan kepada siapa. Ada ilmu untuk ilmu itu sendiri; ada pula ilmu untuk kemaslahatan kehidupan; ada pula ilmu untuk manusia serta kemanusiaan, dan sebagainya. Tujuan ilmu berparadigma Pancasila adalah memahami, menjelaskan dan memecahkan masalah-masalah individual, kemsyarakatan, bangsa dan negara dan alam dalam bingkai keridhaan Ilahi, agar manusia dapat hidup serasi dengan dirinya sendiri, dengan alam dan dengan Tuhan YME. Aksiologi sendiri dipahami sebagai ilmu mengenai nilai-nilai (*values*). Nilai adalah harga, patokan, ukuran, barometer atau parameter untuk menyatakan suatu pengetahuan salah atau benar, baik atau buruk, adil atau dzalim. Ilmu tidak bebas nilai, artinya harus disesuaikan dengan nilai-nilai tertentu yang diakui kebenarannya oleh komunitas ilmuwan. Dalam aksiologi ada beberapa dasar penilaian, yakni : logika, etika, estetika, dan agama. Aksiologi ilmu berparadigma Pancasila adalah nilai-nilai Pancasila itu sendiri, yang dipahami dan diposisikan sebagai sistem nilai, sehingga ketika orang berbicara tentang “keadilan” misalnya, pasti “Keadilan Berdasarkan Ketuhanan YME”. Lebih jelas baca Sudjito, *Ibid*,

sumber nilai, serta arahan yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Secara filosofis, kedudukan Pancasila sebagai paradigma kehidupan kenegaraan dan kebangsaan mengandung suatu konsekuensi bahwa, dalam segala aspek kehidupan kenegaraan dan kebangsaan termasuk dalam kehidupan politik, hukum, ekonomi, sosial-budaya dan lainnya didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Secara ontologis, manusia adalah sebagai pendukung pokok negara dan manusia memiliki unsur fundamental “monopluralis”, yang unsur-unsurnya meliputi susunan kodrat jasmani-rohani, sifat kodrat individu-makhluk sosial, dan kedudukan kodrat makhluk pribadi-makhluk Tuhan Yang Maha Esa.²¹

Sebuah paradigma dalam pandangan B. Arief Sidharta,²² secara umum dapat dimaknai sebagai suatu cara pandang atau kerangka berpikir yang berdasarkannya, fakta atau gejala diinterpretasi dan dipahami. Terminologi “paradigma” pada awalnya berkembang dalam dunia ilmu pengetahuan, terutama dalam kaitannya dengan filsafat ilmu pengetahuan, terutama dalam kaitannya dengan filsafat ilmu pengetahuan. Secara terminologis, tokoh yang mengembangkan istilah tersebut yaitu Thomas Kuhn dalam bukunya yang bertitel “*The Structure of Scientific Revolution*.”²³ Inti sari dari pengertian “paradigma” adalah suatu asumsi-asumsi dasar dan asumsi-asumsi teoritis yang umum yang merupakan suatu sumber nilai. Konsekuensinya, hal itu merupakan suatu sumber hukum-hukum, metode, serta penerapan dalam ilmu pengetahuan sehingga sangat menentukan sifat, ciri, serta karakter ilmu pengetahuan itu sendiri.²⁴

Terminologi ilmiah tersebut berkembang dalam berbagai bidang kehidupan manusia serta ilmu pengetahuan lain, misalnya politik, hukum, ekonomi, budaya, serta bidang-bidang lainnya. Dalam masalah yang populer ini, istilah “paradigma” berkembang menjadi suatu terminologi yang mengandung konotasi pengertian sumber nilai, kerangka pikir, orientasi dasar, dan sumber asaa, arah, dan tujuan dari suatu perkembangan, perubahan, serta proses dalam

²¹ Kaelan, *Pembudayaan Pancasila*, sebagaimana terkompilasi dalam prosiding kongres Pancasila; Penguatan, Sinkronisasi, lo.cit.,

²² B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia; Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistemik yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 71.

²³ Thomas S.Kuhn dalam Kaelan, *Pembudayaan Pancasila*, sebagaimana terkompilasi dalam prosiding kongres Pancasila; Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa, Ambon, 31 Mei-01 Juni 2014, Kerjasama Pusat Studi Pancasila UGM dan Univ. Pattimura Ambon, hlm. 132.

²⁴ Kaelan, *Pembudayaan Pancasila,.....ibid.*,

suatu bidang tertentu termasuk dalam bidang kehidupan kenegaraan dan kebangsaan²⁵ Menempatkan Tuhan Yang Maha Benar sebagai sumber sekaligus arah dan tujuan kegiatan berolah ilmu maupun mengamalkan ilmu, dalam pandangan Sudjito layak dikualifisir sebagai wujud dari aktivitas ilmiah yang lazim dikategorikan sebagai berparadigma Pancasila.²⁶ Hal ini dikarenakan sila Pertama adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, dan lebih lanjut sila Pertama itu meliputi dan menjiwai sila-sila lain di bawahnya secara keseluruhan.²⁷ Relevansi Pancasila sebagai paradigma ilmu, secara intrinsik terpatri di dalam sila-sila Pancasila sebagaimana dijabarkan Sudjito sebagai berikut :

1. Ketuhanan YME

Sila pertama ini menyiratkan adanya konsep tentang keberadaan Tuhan YME yang terus menjalin hubungan dan kesatuan dengan manusia dan alam semesta beserta isinya. Ilmu berparadigma Pancasila bersifat teistik. Hal demikian jelas berseberangan dengan paradigma Cartesian-Newtonian yang memandang bahwa, Tuhan sudah “pensiu” sejak alam semesta dan manusia sebagai penghuninya telah tercipta.

2. Kemanusiaan yang adil dan beradab

Sila kedua ini dengan jelas menyiratkan adanya konsep tentang manusia yang utuh. Dalam keutuhannya, ada rohani dan ada jasmani. Sebagai kesatuan rohaniah, keberadaan hati nurani (qalbu) tidak kalah penting daripada akal. Ilmu berparadigma Pancasila mengakui dan menghargai keberadaan akal (rasio), namun bukan segala-galanya (*ratio above else*) sebagaimana kredo “*cogito ergo sum*”.

3. Persatuan Indonesia

Keharusan menempatkan Sila Pertama dan Sila Kedua sebagai jiwa persatuan Indonesia, menunjukkan adanya keterpaduan antara karakter ilmu dengan faham kebangsaan Indonesia, sekaligus

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Baca Sudjito, *Pancasila Sebagai Paradigma Ilmu.....op.cit.*, hlm.3.

²⁷ *Ibid.*, Tuhan YME telah mengkaruniakan nilai-nilai kebenaran kepada setiap hamba-Nya. Nilai-nilai kebenaran yang bersifat illahiah itu telah menjadi sumber inspirasi dan motivasi bagi munculnya nilai-nilai lain. Secara filosofis dikatakan bahwa setiap nilai harus bersumber dan dijiwai oleh nilai Ketuhanan YME. Keharusan demikian, membawa konsekuensi bahwa keseluruhan nilai-nilai yang ada dalam kehidupan suatu bangsa merupakan satu kesatuan utuh, sebagaimana disebut dengan sistem nilai. Bagi bangsa Indonesia, sistem nilai itulah yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila. Sistem nilai itu pula yang dalam khasanah ilmu disebut paradigma. Lebih jelas baca Sudjito, *Ibid.*, hlm.4-5.

penolakan terhadap paham etnisisme dan etnosentrisme.

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan

Sila ini menyiratkan konsep bahwa, rakyat atau wakil-wakil rakyat dalam menjalankan kekuasaannya harus dipimpin oleh kebijaksanaan, dengan penuh rasa taanggungjawab, baik secara vertikal kepada Tuhan YME maupun secara horizontal kepada seluruh rakyat Indonesia, dan tidak sekali-kali atas dasar kekuatan maupun legalitas formal. Semakin dekat manusia dengan sumber kebenaran absolut yaitu Tuhan YME, dia akan semakin bijaksana.

5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Keadilan itu bukanlah formal, suatu keadilan yang lahir karena perundang-undangan, melainkan keadilan yang bertumpu pada haibatat sosialnya, yaitu masyarakat Indonesia, yang berkarakter komunalistik-religius. Ilmu berparadigma Pancasila mendorong perburuan keadilan sosial, sekaligus menolak dominasi positivisme.²⁸

Dengan demikian, Pancasila adalah sebuah pilihan paradigma politik hukum nasional yang tepat dan tidak bisa ditawar-tawar lagi dengan paradigma yang lain dalam pembentukan politik hukum nasional. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*), dan pokok kaidah fundamental negara (*staatsfundamentlanorm*). Pancasila telah menjadi konsensus bersama bangsa Indonesia yang dikukuhkan secara konstitutif oleh PPKI sejak tanggal 18 Agustus 1945, sebagai dasar negara, ideologi bangsa, jiwa dan kepribadian bangsa, pandangan hidup serta merupakan sumber dari segala sumber hukum yang melandasi seluruh pembentukan sistem hukum nasional. Pancasila, sebagaimana personifikasi yang diberikan Yudi Latif,²⁹ sebagai warisan jenius dari nusantara yang tidak dipungut dari udara melainkan digali dari bumi sejarah ke-Indonesiaan, menerobos jauh ke zaman kejayaan nusantara.

D. Idiologi Bangsa Yang Paripurna

Secara historis, Pancasila adalah merupakan suatu pandangan hidup bangsa Indonesia yang nilai-nilainya sudah ada sebelum secara yuridis bangsa Indonesia membentuk negara. Bangsa Indonesia secara

²⁸ *Ibid.*, hlm.3.

²⁹ Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas dan Aktualitas*, (Jakarta: Gramedia, 2011), hlm 4. Bandingkan dengan Zeth Sahburua, *Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Bidang Politik, Hukum, dan Ketatanegaraan*, dalam prosiding kongres Pancasila; Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi,...*ibid.*,hlm. 48.

historis ditakdirkan oleh Tuhan YME, berkembang memulai suatu proses dan menemukan bentuknya sebagai suatu bangsa dengan jati dirinya sendiri.³⁰ Dalam pandangan Yamin, berdirinya negara kebangsaan Indonesia terbentuk melalui tiga tahap yaitu: Pertama, zaman Sriwijaya di bawah wangsa Syailendra (sejak 6000) yang bercirikan kedatuan. Kedua, negara kebangsaan zaman Majapahit (1293-1525) yang bercirikan Keprabuan. Kedua fase kebangsaan Indonesia itu diistilahkan Yamin sebagai bentuk kebangsaan Indonesia lama. Ketiga, negara kebangsaan modern, yaitu negara Indonesia yang merdeka pasca Proklamasi 17 Agustus 1945.³¹

Secara kultural, dalam pandangan Notonegoro, dasar-dasar pemikiran tentang Pancasila dan nilai-nilai Pancasila berakar pada nilai-nilai kebudayaan dan nilai-nilai religius yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri sebelum mendirikan negara. Adapun dalam proses pendirian negara, dengan diilhami pandangan-pandangan dunia tentang kenegaraan di sentesiskan secara eklektis sehingga merupakan suatu "*local genius*" dan sekaligus sebagai suatu "*local wisdom*" bangsa Indonesia. Nilai-nilai Pancasila sebelum terbentuknya negara dan bangsa Indonesia pada dasarnya terdapat secara sporadis dan fragmentaris dalam kebudayaan bangsa yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara baik pada abad kedua puluh maupun sebelumnya, dimana masyarakat Indonesia telah mendapatkan kesempatan untuk berkomunikasi dan ber-akulturasi dengan kebudayaan lain. Nilai-nilai tersebut melalui para pendiri bangsa dan negara ini kemudian dikembangkan dan secara yuridis, disyahkan sebagai suatu dasar negara, dan secara verbal tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.³²

³⁰ Kaelan, *Pembudayaan Pancasila,op.cit.*, hlm. 127-128.

³¹ *Ibid.*, hlm. 128.

³² *Ibid.*, Pancasila sebagai sistem nilai akan mantap berfungsi sebagai paradigma ilmu, apabila para akademisi, dan praktisi, warga negara maupun penyelenggara negara, telah meyakini kebenaran nilai-nilai Pancasila dan menjadikannya sebagai acuan dalam berolah ilmu maupun beramal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Untuk sampai pada keyakinan demikian, segenap komponen bangsa perlu berupaya memahami secara menyeluruh atas nilai-nilai kebenaran yang terkait dengan dirinya sebagai manusia, kebenaran tentang alam, serta kebenaran Tuhan YME, sekaligus hubungan, dan posisinya di antara ketiganya. Hasil dari proses perburuan kebenaran hakiki atas 3 (tiga) hal (manusia, alam, serta Tuhan YME) tersebut akan melahirkan apa yang di dalam ilmu disebut paradigma. Paradigma itulah yang akan menentukan nilai-nilai teologis, filosofis, maupun ideologis yang dianutnya. Lebih jelas baca Sudjito, *Pancasila Sebagai Paradigma Ilmu.....lo.cit.*

Dalam hubungan seperti inilah maka Pancasila yang “causa materialis”-nya bersumber pada nilai-nilai budaya bangsa ini, atau dengan meminjam istilah Margareth Mead, Ralp Linton, dan Abraham Kardiner dalam “*Anthropolgy to Day*”, disebut sebagai “*National Character*”. Linton lebih condong dengan istilah “*Peoples Character*”, atau dalam suatu negara disebut sebagai “*National Identity*” sebagaimana tegas Kroeber.³³ Nilai-nilai kebudayaan dan nilai religius yang telah ada pada bangsa Indonesia, kemudian dibahas dan dirumuskan oleh “the foundng fathers”, yang kemudian disepakati dalam suatu konsensus sebagai dasar hidup bersama dalam suatu negara Indonesia. Notonegoro mencoba mengurai lebih mendalam dengan menegaskan bahwa, dimensi nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia merupakan suatu sebab bahan (causa materialis), adapun BPUPKI kemudian juga PPKI adalah sebagai lembaga yang membentuk negara Republik Indonesia, disebut sebab bentuk (causa formalis). Dalam hubungan inilah, Andrew menekankan bahwa, tegaknya suatu negara modern harus dilandasi oleh suatu konsensus yang tertuang dalam suatu cita-cita serta tujuan bersama dalam suatu landasan filosofis, “*the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of government*”.³⁴

Dalam proses perumusan tentang cita-cita bersama yaitu dasar filosofi negara Indonesia, diawali dengan dibentuknya BPUPKI dan pada awalnya tercapai suatu konsensus yang disebut dengan Piagam Jakarta pada 22 Juni 1945, yang dikenal dalam sejarah rumusan sila pertamanya berbunyi, “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”.³⁵ Pada sidang PPPKI 18 Agustus dilakukan suatu kesepakatan lagi, sehingga menjadi Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan fakta sejarah tersebut, maka Pancasila ditetapkan sebagai dasar negara merupakan suatu hasil “philosophical consensus” (konsensus filsafat), karena membahas dan menyepakati suatu dasar filsafat negara, dan “political consensus” (konsensus politik).³⁶

Dalam konteks politik hukum, jelas bahwa hukum adalah “alat” yang bekerja dalam “sistem hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan”

³³ Kaelan, *Pembudayaan Pancasila*,*op.cit.*, hlm. 128.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, hlm.128-129.

³⁶ *Ibid.*, hlm.129.

negara atau “cita-cita”³⁷ masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu, pembahasan mengenai politik hukum harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara. Pada umumnya dikatakan bahwa, tujuan (yang sering disamakan dengan cita-cita) bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tetapi diluar rumusan yang populer dan biasanya disebut sebagai tujuan bangsa itu, tujuan negara Indonesia secara defenitif tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.³⁸

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila) yakni : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁹ Pancasila dapat juga memandu politik hukum nasional dalam berbagi bidang. Sila “Ketuhanan Yang Maha Esa”, menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; Sila “Kemanusiaan yang adil dan beradab”, menjadi landasan politik hukum yang non diskrimintif; Sila “Persatuan Indonesia”, menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; Sila “Kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan Sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.⁴⁰

³⁷ Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa, sebenarnya hampir tak ada bedanya antara tujuan dan cita-cita. Suatu “cita-cita” lebih merupakan semangat yang bersemayam di hati masyarakat, sedangkan “tujuan” lebih formal kenegaraan sebagai pernyataan konstitutif yang harus dijadikan arah atau orientasi penyelenggara negara. Lebih jelas baca, Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....op.cit.*, hlm. 17.

³⁸ Moh.,. Mahfud MD, *ibid.*,

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.18.

Dalam rangka terwujudnya tujuan negara Indonesia tersebut maka dalam setiap kebijakan negara yang diambil oleh para penyelenggara negara (termasuk di dalamnya upaya melakukan pembangunan sistem hukum nasional), haruslah sesuai dengan empat prinsip cita hukum (*rechstidee*) Indonesia, yakni :

1. Menjaga integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial;
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi) sekaligus, sebagai satu kesatuan tidak terpisahkan;
3. Mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.⁴¹

Empat prinsip cita hukum tersebut haruslah selalu menjadi asas umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan negara, sebab cita hukum adalah kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Cita hukum itu bersifat normatif, karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, dan bersifat konstitutif, karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai oleh negara.⁴² Implikasi normatif dari keempat prinsip cita hukum di atas, maka problematika kebijakan mendasar yang harus diperhatikan di dalam politik hukum nasional yakni: pertama, hukum harus memelihara integrasi bangsa baik secara ideologis maupun secara teritorial. Di sini hukum dituntut untuk menjadi perekat keutuhan bangsa yang menimbulkan semangat bersatu, sehidup senasib, sepenanggungan, dan selalu berdampingan secara damai. Tak boleh ada hukum yang berpotensi mengancam integrasi dan kalau itu ada, maka ia haruslah dianggap bertentangan dengan tujuan negara dan cita hukum sehingga harus dicoret atau ditangkal di dalam politik hukum.⁴³

Dalam pada itu, hukum dalam fungsinya sebagai perekat ikatan kebangsaan, harus berintikan keadilan dan harus bisa memberi penghidupan, mendorong kesetaraan, dan menjamin keamanan bagi semua unsur bangsa tanpa boleh membedakan perlakuan berdasarkan status sosial, suku, budaya, politik, agama, dan ekonomi. Terkait

⁴¹ *Ibid.*, hlm.23-30. Bandingkan pula dengan Arief Hidayat, *Negara Hukum Pancasila (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)*, sebagaimana terkompilasi dalam prosiding kongres Pacansila IV, Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, Yogyakarta, 31 Mei-1 Juni 2012, hlm. 60.

⁴² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....op.cit.*, hlm.23-30.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 18.

dengan ini, maka kebijakan unifikasi dan kodifikasi hukum haruslah benar-benar dapat diangkat sebagai hukum bersama. Politik hukum yang bersifat uniformitas seperti itu, pada dasarnya tidak sejalan dengan realitas bangsa majemuk yang memiliki struktur, sistem, dan dinamikanya sendiri-sendiri.⁴⁴

Kedua, hukum harus membuka jalan bahkan menjami terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam arti hukum harus mengatur perbedaan sosial dan ekonomis warga masyarakat sedemikian rupa agar memberi manfaat paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Mereka yang paling kurang beruntung mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas harus diberi perlindungan khusus, bukan dibiarkan bersaing secara bebas dengan yang kuat karena hal itu pasti tidak adil. Ketiga, hukum harus menjamin tampilnya tata politik dan kenegaraan yang demokratis dan nomokratis. Demokratis berarti mencerminkan kepentingan rakyat yang diseleksi dan ditetapkan bersama melalui cara-cara jujur, adil, dan bebas (tanpa tekanan) untuk kemudian diterima apapun hasilnya sebagai hasil musyawarah. Nomokratis berarti pelaksanaan diri semua aspek kehidupan bernegara, termasuk keputusan-keputusan yang harus diambil secara demokratis, haruslah berpedoman pada aturan-aturan hukum yang menjamin pengambilan keputusan dan pelaksanaannya secara jujur dan adi. Dalam kaitan ini, rakyat harus digerakkan untuk berpartisipasi menentukan isi hukum dengan nilai-nilai keadilan yang diyakininya agar isi hukum itu bukan hanya merupakan kehendak penguasa.⁴⁵

Keempat, hukum harus mampu membangun terciptanya toleransi hidup bersama di antara para warganya dan menjamin agar tak seorangpun melanggar atau dilanggar haknya dalam memeluk dan melaksanakan ajaran agama yang diyakininya dan dianut. Tidak boleh ada produk hukum yang memberi ruang pada intoleransi dalam kehidupan beragama. Hukum yang tujuannya mengatur agar tidak terjadi benturan antarpemeluk agama diperbolehkan, tetapi harus dibuat sedemikian rupa agar hukum itu tidak disalahgunakan atau dijadikan alat untuk melakkan diskriminasi atau melakukan tindakan-tindakan yang melanggar kebebasan beragama.⁴⁶

Pancasila mengandung nilai-nilai keadilan, etika, nilai religius, hukum kodrat, dan hukum moral yang pada prinsipnya merupakan

⁴⁴ *Ibid.*,

⁴⁵ *Ibid.*,

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

sumber hukum materiil bagi seluruh produk hukum positif (peraturan perundang-undangan) yang berlaku di Indonesia. Pancasila merupakan ideologi negara, falsafah bangsa, jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia, dimana nilai-nilai luhur daripada Pancasila itu sudah termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945 itu sendiri. Oleh karena itu, cukup tepat jika Pancasila digolongkan sebagai *staatfundamental-norm/Grundnorm* (norma fundamental negara). Dalam bahasa Notonegoro, Pancasila merupakan cita hukum bangsa Indonesia.

E. Epilog

Jika mengurai dan mencerna lebih mendalam ikhwal aspek relevansi dan unsur kesamaan ‘negara hukum pluralistik Pancasila’ yang diasumsikan penulis tersebut, kemudian dihubungkan dengan arus pemikiran oleh sejumlah ahli hukum di atas, maka sebenarnya konsep negara hukum Pancasila secara epistemologis, dapat diartikan sebagai suatu konsep negara hukum berkarakter khas Indonesia karena hasil dari kristalisasi dan proses endapan dari nilai-nilai luhur budaya bangsa Indonesia yang bijaksana dan universal, menghendaki adanya harmonisasi, perpaduan, dan hubungan timbal balik, dimana sistem norma hukum yang dibangun dengan sistem perilaku hukum yang diimplementasikan haruslah berpijak pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan sistem nilai yang terdapat pada Sila-Sila Pancasila. Negara hukum Pancasila tidak bersifat individualistik-sekuler, tidak pula bersifat nomokrasi Islam-Teokrasi, dan sosio-komunis serta tidak pasif, melainkan memiliki karakter sistem nilai yang berporos pada nilai-Ketuhanan Yang Maha Esa, nilai Kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai Nasionalisme-Persatuan Indonesia, Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial yang memiliki mobilitas (fleksibilitas) secara fungsional, dan perannya secara aktif serta senantiasa adaptif dan selalu sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat secara nasional maupun internasional. Dengan demikian, Pancasila adalah sebuah pilihan paradigma politik hukum nasional yang tepat dan tidak bisa ditawar-tawar lagi dengan paradigma yang lain dalam pembentukan politik hukum nasional. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*), dan pokok kaidah fundamental negara (*staatfundamentlanorm*). Pancasila telah menjadi konsensus bersama bangsa Indonesia yang dikukuhkan secara konstitutif oleh PPKI sejak tanggal 18 Agustus 1945, sebagai dasar negara, ideologi bangsa, jiwa dan kepribadian bangsa, pandangan hidup serta merupakan sumber dari segala sumber hukum yang melandasi seluruh pembentukan sistem hukum nasional.

BAHAN BACAAN

- Arief B. Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia; Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistemik yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Jakarta: Rajawali Press, 1985.
- Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.
- MD, Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Cet. III. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Notonegoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1975.
- Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas dan Aktualitas*, Jakarta: Gramedia, 2011.
- Arief Hidayat, *Negara Hukum Pancasila (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)*, sebagaimana terkompilasi dalam prosiding kongres Pancasila IV, Strategi Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, Yogyakarta, 31 Mei-1 Juni 2012.
- Kaelan, *Pembudayaan Pancasila*, sebagaimana terkompilasi dalam prosiding kongres Pancasila; Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa, Ambon, 31 Mei-01 Juni 2014, Kerjasama Pusat Studi Pancasila UGM dan Univ. Pattimura Ambon.
- Kaelan, *Fungsi Pancasila Sebagai Paradigma Hukum Dalam Penegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, makalah disampaikan dalam sarasehan nasional, Implementasi Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan UGM Yogyakarta, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta.
- Sudjito, *Hukum Progresif Untuk Mewujudkan Keadilan Substantif Dalam*

Bingkai Nilai-Nilai Pancasila, makalah disampaikan dalam Sarasehan Nasional, Implementasi Pancasila Dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan UGM Yogyakarta, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta.

....., *Pancasila Sebagai Paradigma Ilmu*, makalah disampaikan dalam rangka pelatihan Dosen di Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi MK, 10 Februari 2015, Cisarua-Bogor.

Zeth Sahburua, *Penguatan, Sinkronisai, Harmonisai, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Bidang Politik, Hukum, dan Ketatanegaraan*, dalam prosiding kongres Pancasila; Penguatan, Sinkronisasi, Harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa, Ambon, 31 Mei-01 Juni 2014, Kerjasama Pusat Studi Pancasila UGM dan Univ. Pattimura Ambon.

Politik Hukum Pemerintah dalam Pengawasan Media Sosial di Era Revolusi Industri 4.0

Rizkan Zulyadi
Dosen Fakultas Hukum Universitas Medan Area

A. Pendahuluan

Republik Indonesia merupakan suatu negara kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau dan memiliki sumberdaya alam yang banyak sertaberlimpah, baik itu sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui, maupun sumberdaya alam yang dapat diperbaharui. Republik Indonesia juga memiliki jumlah populasi yang banyak (terbesar keempat di dunia) yang mana jumlah populasi yang besar tersebut merupakan potensi sumber daya manusia yang terdiri dari beraneka ragamsuku, budaya, etnis, dan agama.

Dinamika perbedaan suku, ras, agama, etnis, budaya dan keragaman lainnya menjadikan Indonesia kaya akan budaya.¹ Keanekaragaman tersebut menghasilkan berbagai pemikiran dan pemahan terhadap ilmu pengetahuan, juga pengalaman-pengalaman dalam pengembangan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan nasional. oleh karenanya Republik Indonesia sudah memenuhi persyaratan untuk menjadi suatu negara yang besar, kuat, dan makmur.

Indonesia dalam sejarahnya merupakan Negara yang soliditasnya kuat saat memperjuangkan kemerdekaannya melawan penjajahan

¹ Muhammad Sholeh, Nur Rohim Yunus, Ida Susilowati. Resolusi Konflik Pencegahan Disintegrasi Bangsa Melalui Legalitas Hukum Syariah Di Aceh. *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*. Volume 3 No. 2 (2016). ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050. Hal. 218.

masa kolonialisme hingga mempertahankan kemerdekaan bangsa dan Negara dari ancaman militer Negara lainnya.² Bangsa Indonesia selalu menjaga kesatuan dan persatuan, itulah yang menyebabkan nenek moyang bangsa Indonesia yaitu orang-orang Sriwijaya dan Majapahit berkuasa dan memiliki kedudukan yang tinggi di kawasan asia tenggara.

Secara geografis, Republik Indonesia berada di tengah-tengah jalur perdagangan maritim dunia yang menghubungkan wilayah timur dan barat, apabila kita tinjau secara historis, kolonialisasi yang dilakukan bangsa-bangsa Eropa terhadap nenek moyang bangsa Indonesia, tidak hanya bertujuan untuk menguasai sumberdaya alam Indonesia (Nusantara), tetapi juga untuk menguasai jalur perdagangan maritim yang menghubungkan negara-negara Eropa dengan negara-negara Asia seperti Cina, Korea dan Jepang, seperti misalnya selat Malaka.

Selat Malaka dikenal sebagai “Jalur Sutra” abad ke-21 yang menghubungkan wilayah timur dan barat. Selat Malaka menjadi selat dengan rute perdagangan tercepat yang menghubungkan Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Dengan rute perdagangan yang cepat, maka Selat Malaka juga memberikan cost perjalanan yang paling murah dalam dunia transportasi laut.³

Sejak terjadinya revolusi industri di Inggris pada tahun 1750, pelaksanaan proses produksi yang sebelumnya bertumpu kepada tenaga manusia dan hewan mulai tergantikan dengan mesin-mesin produksi yang lebih efisien dalam meningkatkan jumlah produksi dan mengurangi biaya produksi. Terjadinya revolusi industri ditandai dengan terjadinya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang terjadi dalam beberapa abad ini menghasilkan teknologi transportasi dan teknologi komunikasi yang sangat membantu umat manusia dalam mempersempit jarak dan waktu yang membatasi manusia yang satu dengan manusia yang lain di belahan bumi yang berbeda.

Dampak dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dihasilkan oleh revolusi industri juga dapat dirasakan di Republik Indonesia. Wilayah Republik Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau

² Khusnul Khotimah. Menjaga Solidaritas Bangsa Melalui Swakelola Energi Terbarukan Berbasis Komunitas Masyarakat. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara* | Agustus 2019, Volume 9 Nomor 2. Hal. 22.

³ Yuli Ari Sulistyani. Diplomasi Pertahanan Litroral State Di Selat Malaka Melalui Kerangka Patroli Selat Malaka. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara* | Agustus 2019, Volume 9 Nomor 2. Hal. 42.

yang dipisahkan oleh laut jadi semakin mudah untuk diakses dan dikelola sumberdaya alam. Rakyat Indonesia yang berada di daerah terpencil dan tertinggal menjadi semakin mudah untuk mendapatkan pendidikan serta informasi sehingga terjadi peningkatan kualitas sumberdaya manusia yang lebih baik. Pada saat ini, revolusi industri keempat atau revolusi industri 4.0 telah memacu manusia untuk mengembangkan serangkaian teknologi mutakhir seperti internet dan media sosial yang memberikan kemudahan bagi kehidupan umat manusia guna mendapatkan kualitas hidup yang lebih baik,

Masifnya penggunaan internet dan media sosial tentu membawa beragam implikasi baik yang positif maupun negative.⁴ Dampak negatif dari kemajuan teknologi media sosial dan internet dapat mengakibatkan disitegrasi bangsa. Masalah disintegrasi bangsa menjadi perhatian sekaligus sumber kekhawatiran yang luas, baik di kalangan masyarakat, intelektual, maupun kalangan pemerintah. Kekhawatiran ini tidak hanya bersumber dari tuntutan pemisahan dari beberapa daerah, tetapi juga potensi dari kerusuhan sosial yang dapat terjadi di beberapa kota khususnya kota-kota besar di Indonesia.⁵

Beberapa waktu yang lalu kita telah potensi disintegrasi bangsa yang terjadi di tiga provinsi dalam waktu yang bersamaan. Terjadinya demonstrasi dan kerusuhan di provinsi Papua dan Papua Barat yang diakibatkan oleh kata-kata rasisme. Kemudian video ancaman yang disampaikan oleh kelompok kriminal bersenjata di provinsi Aceh terhadap suku-suku dan etnis non Aceh agar segera meninggalkan wilayah provinsi Aceh. Selain itu, terjadi demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh mahasiswa terkait penolakan terhadap Undang-Undang yang diterbitkan Dewan Perwakilan Rakyat, demonstrasi tersebut dilakukan secara serentak di beberapa kota besar di Indonesia dan berujung terjadinya kerusuhan yang mengganggu aktivitas pemerintah dan masyarakat.

Apabila kita tinjau lebih lanjut, demonstrasi dan kerusuhan di beberapa provinsi dan kota tersebut terjadi dikarenakan mudahnya penyampaian informasi melalui media sosial dan internet. Ditambah lagi beberapa informasi yang disampaikan melalui media sosial seperti Facebook, Twitter, Instagram, Telegram, Whatsapp sudah dimanipulasi

⁴ Surokim (editor). (2017). *Internet, Media Sosial, Dan Perubahan Sosial Di Madura*. Madura: FISIP Universitas Trunojoyo. Hal. 11.

⁵ Syamsuddin Haris (koordinator), et all. (1999). *Indonesia Di Ambang Perpecahan?: Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya, dan Timor Timur*. Jakarta: Penerbit Erlangga. Hal. 5-6.

dan ditambahkan kata-kata atau kalimat agitasi serta propaganda yang semakin memancing memarahkan publik yang mengakibatkan terjadinya demonstrasi, kerusuhan, kerugian materiil, korban jiwa dan bahkan disintegrasi bangsa yang berujung kepada semangat separatisme. Oleh karena itu dibutuhkan suatu pembatasan terhadap penyebaran informasi di media sosial dan internet, yang baik, efisien, tepat sasaran, dan tidak malah membatasi hak menyampaikan pendapat, berekspresi serta kebebasan pers. Berdasarkan latar belakang tersebut, Judul penelitian ini adalah Politik Hukum Pemerintah Dalam Pengawasan Media Sosial Di Era Revolusi Industri 4.0

Adapun permasalahan dalam tulisan ini adalah:

- 1) Bagaimana upaya pemerintah dalam membangun kesadaran bela negara kepada masyarakat pengguna media sosial?
- 2) Bagaimana Politik Hukum Pemerintah dalam Mengawasi Media Sosial di Era Revolusi Industri 4.0?

B. Upaya Pemerintah Dalam Membangun Kesadaran Bela Negara Kepada Masyarakat Pengguna Media Sosial

Republik Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak keempat di dunia dan terdiri dari berbagai macam suku, agama, budaya, bahasa, ras dan golongan. Dalam era globalisasi sekarang ini yang erat kaitannya dengan bidang ekonomi, sosial politik dan Hak Asasi Manusia (HAM), keanekaragaman masyarakat tersebut dapat berpotensi untuk menjadi lahan bagi tumbuhnya paham radikal.⁶ Salah satu media yang digunakan oleh kelompok dalam menyebarkan paham radikal adalah melalui media sosial.

Potensi disintegrasi bangsa di Indonesia dewasa ini mengalami ancaman serta permasalahan yang kompleks. Hal akan berdampak pada meningkatnya eskalasi konflik yang berorientasi pada pemisahan diri dari Republik Indonesia. Kondisi semacam ini juga dipengaruhi dengan surutnya rasa nasionalisme yang ada di dalam masyarakat serta dapat berkembang menjadi fenomena atau konflik yang terus berkepanjangan dan akhirnya mengarah pada disintegrasi bangsa.⁷

⁶ Rakhmat Shaleh Siregar, Bambang Wahyudi, Haposan Simatupang. Implementasi Komunikasi Sosial Kodim 0204/Ds Dalam Mencegah Radikalisme Di Kabupaten Deli Serdang. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara* | Agustus 2019, Volume 9 Nomor 2. Hal. 62.

⁷ Heru Arif Pianto. Usaha Mengatasi Disintegritas Bangsa Dalam Rangka Memupuk Persatuan Dan Kesatuan Bangsa Pasca Kemerdekaan. Mukadimah: *Jurnal Pendidikan, Sejarah, Dan Ilmu-Ilmu Sosial*, 1(2), 2018. Hal. 179.

Bela negara merupakan suatu konsep yang bertujuan untuk meningkatkan rasa cinta akan tanah air. Bela negara tidak semata-mata bermakna latihan militer ataupun latihan baris berbaris, ataupun melindungi negara dengan kekuatan senjata, bela negara memiliki ruang lingkup yang lebih luas dari pada itu. Untuk menjabarkan konsep bela negara dan ruang lingkungannya, penulis akan memulai dengan pengertian “negara”.

Di dalam buku yang berjudul *politeia*, Aristoteles merumuskan pandangannya tentang negara. Menurut Aristoteles, negara adalah persekutuan dari pada keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Negara yang dimaksud adalah negara hukum yang menjamin keadilan pada warga negaranya.⁸

Menurut Robert M. Mac Iver, negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintahan yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.⁹

Bila kita lihat dari rumusan unsur-unsur negara yang dimuat dalam Pasal 1 konvensi Montevideo, ada empat unsur utama dari pada negara, antara lain sebagai berikut:

1. Adanya rakyat atau penduduk;
2. Adanya suatu wilayah;
3. Adanya pemerintahan; dan
4. Adanya kemampuan untuk berhubungan dengan negara lain.

Dilihat dari unsur-unsur negara dalam konvensi Montevideo, rakyat merupakan unsur pertama yang wajib ada dalam sebuah negara. Hal ini selaras dengan tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang dimuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia (rakyat) dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Dapat disimpulkan bela negara tidak hanya sebatas melindungi negara dalam artian perang, bela negara juga berarti meningkatkan rasa nasionalisme dan kecintaan terhadap tanah air; meningkatkan rasa persaudaraan sebagai bangsa dan rakyat Indonesia; menjaga persatuan dan kesatuan Indonesia; dan juga menumbuhkan rasa bangga sebagai bangsa indonesia, sehingga setiap rakyat indonesia akan berusaha untuk menjadi pribadi yang baik, produktif, ramah, taat

⁸ Ni'matul Huda. (2011). *Ilmu Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 8.

⁹ *Ibid.* Hal. 12.

hukum, dan dapat dibanggakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Bela negara dalam arti meningkatkan rasa nasionalisme dan kecintaan terhadap tanah air tentunya akan meningkatkan kreatifitas, daya saing, produktifitas dari masyarakat dikarenakan masyarakat yang memiliki rasa nasionalisme tinggi dan bangga akan negaranya akan berusaha untuk membangun bangsa dan negara agar menjadi lebih maju dan lebih kuat dari pada negara lainnya. Oleh karena itu pendidikan bela negara tentu akan mengoptimalkan efektifitas suatu pekerjaan dan tentunya hal tersebut juga berpengaruh terhadap pengoptimalan dampak baik media sosial, khususnya terhadap hal-hal yang produktif seperti memanfaatkan media sosial untuk proses perniagaan dan juga untuk belajar.

Dalam penanggulangan dampak negatif dari media sosial dan internet, konsep bela negara juga dapat diterapkan. Sebagai contoh, seorang pelajar yang kecanduan dengan game online maupun media sosial umumnya akan terganggu proses belajarnya, bahkan dalam beberapa kasus ada kelompok pelajar yang bolos sekolah untuk bermain game online ataupun media sosial seperti “facebook” di warung internet. Apabila dibiarkan hal tersebut tentunya akan berakibat kepada terganggunya proses belajar dari para generasi penerus bangsa. Untuk menanggulangnya para pelajar yang kedapatan bolos sekolah dapat dihukum dengan mengikuti program bela negara untuk waktu tertentu agar para pelajar tersebut diberikan pendidikan dan pemahaman akan pentingnya nasionalisme dan kecintaan kepada negara.

Dampak negatif lain dari media sosial dan internet adalah mudahnya menyebarkan informasi yang tidak difilter terlebih dahulu. Informasi yang beredar di media sosial apabila tidak difilter, maka akan mudah dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Bahkan informasi yang beredar di media sosial saat ini banyak merupakan informasi atau berita palsu (hoaks) berita-berita palsu ataupun berita yang sudah dimapulasi dengan kata-kata yang bersifat agitasi maupun propaganda tentunya akan menimbulkan kegaduhan di masyarakat yang berakibat kepada terjadinya disintegritas bangsa. Penyaringan berita ataupun informasi di media sosial multak harus dilakukan, bahkan kalau diperlukan harus dilakukan pembatasan terhadap beberapa fitur di media sosial seperti misalnya fitur live streaming.

Untuk merealisasikan hal tersebut, dapat dilakukan melalui pendidikan bela negara, yaitu dengan mendidik pegawai serta staf dari perusahaan penyedia jasa media sosial dalam program bela negara

secara berkala. Diharapkan para pegawai serta staf dari perusahaan penyedia jasa media sosial dapat menjadi kader bela negara yang berkompeten untuk memfilter informasi maupun berita yang disebarakan oleh pengguna media sosial, sehingga dampak negatif dari media sosial yang dapat menyebabkan terjadinya disintegritas bangsa dapat ditanggulangi dan dicegah.

C. Politik Hukum Pemerintah Dalam Mengawasi Media Sosial di Era Revolusi Industri.4.0

Penanggulangan dampak negatif media sosial yang telah diuraikan sebelumnya tentu akan menimbulkan berbagai wacana dan perdebatan oleh masyarakat. Pastinya akan ada yang berpendapat bahwa upaya penanggulangan tersebut akan membatasi kebebasan pers dan kebebasan berekspresi.

Agar penanggulangan dampak negatif dari media sosial tersebut tidak membatasi kebebasan pers dan kebebasan berekspresi, upaya penaggulangan tersebut haruslah dimulai dari suatu komitmen yang baik seperti:Upaya penaggulangan tersebut bertujuan untuk kebaikan masyarakat dan mencegah terjadinya disintegritas bangsa;Upaya penaggulangan tersebut tidak memiliki tujuan politis.

Agar tidak membatasi kebebasan pers dan kebebasan berekspresi:

- 1) Pemerintah membatasi tautan link berita yang dapat dikirim ke media sosial, hanya link berita resmi yang memiliki izin dari dewan pers;
- 2) Pemerintah harus membuka forum diskusi khusus di media soial bagi seluruh rakyat untuk menyampaikan pendapat dan keluhan-kesahnya, untuk masuk dalam forum tersebut haruslah mendaftar menggunakan kartu tanda penduduk dan kartu keluarga, dan orang yang menyampaikan pendapat serta keluhan-kesah tersebut tidak boleh di kriminalisasi maupun diintimidasi;
- 3) Pembatasan hanya dilakukan di wilayah yang sangat berpotensi menimbulkan konflik.

D. Penutup

Salah satu dampak negatif dari media sosial dan internet adalah mudahnya menyebarkan informasi yang tidak difilter terlebih dahulu. Informasi yang beredar di media sosial apabila tidak difilter, maka akan mudah dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Bahkan informasi yang beredar dimedia sosial saat ini banyak merupakan informasi atau berita palsu (hoaks) berita-berita palsu ataupun berita yang sudah dimapulasi dengan kata-kata yang bersifar

agitasi maupun propaganda tentunya akan menimbulkan kegaduhan di masyarakat yang berakibat kepada terjadinya disintegritas bangsa. Agar penanggulangan dampak negatif dari media sosial tersebut tidak membatasi kebebasan pers dan kebebasan berekspresi, upaya penanggulangan tersebut haruslah dimulai dari komitmen yang baik dari semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin & Zainal. (2004). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Heru Arif Pianto. Usaha Mengatasi Disintegritas Bangsa Dalam Rangka Memupuk Persatuan Dan Kesatuan Bangsa Pasca Kemerdekaan. Mukadimah: *Jurnal Pendidikan, Sejarah, Dan Ilmu-Ilmu Sosial*, 1(2), 2018.
- Khusnul Khotimah. Menjaga Solidaritas Bangsa Melalui Swakelola Energi Terbarukan Berbasis Komunitas Masyarakat. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara* | Agustus 2019, Volume 9 Nomor 2.
- Muhammad Sholeh, Nur Rohim Yunus, Ida Susilowati. Resolusi Konflik Pencegahan Disintegrasi Bangsa Melalui Legalitas Hukum Syariat Di Aceh. *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*. Volume 3 No. 2 (2016). ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050.
- Ni'matul Huda. (2011). *Ilmu Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rakhmat Shaleh Siregar, Bambang Wahyudi, Haposan Simatupang. Implementasi Komunikasi Sosial Kodim 0204/Ds Dalam Mencegah Radikalisme Di Kabupaten Deli Serdang. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara* | Agustus 2019, Volume 9 Nomor 2.
- Surokim (editor). (2017). *Internet, Media Sosial, Dan Perubahan Sosial Di Madura*. Madura: FISIP Universitas Trunojoyo.
- Syamsuddin Haris (koordinator), et all. (1999). *Indonesia Di Ambang Perpecahan?: Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya, dan Timor Timur*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Yuli Ari Sulistyani. Diplomasi Pertahanan Litroral State Di Selat Malaka Melalui Kerangka Patroli Selat Malaka. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara* | Agustus 2019, Volume 9 Nomor 2.

Sistem Nilai dalam Hukum dan Gagasan Hukum Otentik

Wendra Yunaldi

Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumater Barat

A. Pendahuluan

Secara pribadi, saya termasuk yang rugi karena belum pernah bertemu langsung dengan Prof. Dr. M. Solly Lubis SH. Dan belum pernah juga menimba langsung pengetahuan beliau yang amat luas itu. Dalam usia yang menginjak 90 tahun, sebagai seorang punggawa HTN, banyak karya yang telah beliau lahirkan. Karya tentang Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Perundang-Undangan, Politik Hukum di Era Reformasi, Kebijakan Publik, Manajemen Pembangunan, serta Filsafat Ilmu dan Penelitian.

Membaca pengalaman beliau sebagai seorang pendidik, berangkat dari seorang guru SRN, SMP dan SMA Swasta kemudian berlanjut menggeluti kegiatan sebagai dosen, tentu hal ini sesuatu yang luar biasa. Sebab, banyak dosen-dosen sekarang ini, sekalipun telah mengikuti pendidikan doktoral dalam negeri maupun luar negeri, sama sekali tidak memiliki pengalaman sebagai seorang pendidik atau “guru”.

Kekuatan sang maestro terlihat dari bahasa tulisan beliau yang mudah dicerna, lugas dan tegas menyampaikan pesan-pesan yang ingin beliau kemukakan. Itulah karakter seorang guru, yang mengajar dan menyampaikan ilmu pengetahuan dengan penuh kesantunan, kearifan, dan kebijaksanaan.

Atas dasar kekhususan studi saya terhadap KMHA (kesatuan masyarakat hukum adat) dengan sistem nilai yang dianut oleh KMHA tersebut, ada sebuah pesan kultural yang ingin saya kemukakan yang

kemudian ternyata dalam buku Prof. Dr. M. Solly Lubis cukup tajam dan serius dibahas, yaitu masalah “landasan dan dimensi sistem nasional” yang terdapat dalam buku beliau “ Hukum Tata Negara”.

Pancasila menurut Prof. Dr. M. Solly Lubis adalah “ sebagai dasar negara bersama-sama merupakan satu kesatuan dan entitas atau kebulatan dan keseluruhan (*entity*), maka nilai-nilai yang terkandung di dalamnya juga merupakan satu kesatuan yang menentukan sistem nilai di dalam pengelolaan nasional serta mengatur hidup ketatanegaraan dan kemasyarakatan bangsa Indonesia”. Pemikiran Prof. A.T. Barus, M.Sc yang beliau kutip itu kemudian beliau pertegas dengan pandangannya sendiri :

Dengan adanya sistem nilai sedemikian itu maka pandangan hidup bangsa Indonesia mempunyai tuntunan nilai yang menunjukkan arah dan tujuan hidup yang akan dicapai. Nilai- nilai ini menjadi pegangan hidup yang kokoh dan direktif (memberi tuntunan dan menentukan arah) buat masa kini dan masa mendatang.¹

Tuntunan nilai berhubungan erat dengan arah dan tujuan hidup yang akan dicapai oleh bangsa Indonesia. Sebagaimana Soekarno selalu menekankan arti penting Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah yang mempersatukan dan mengikat Indonesia, Pancasila adalah satu alat mempersatu, yang saya yakin semakin-yakinnya bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke hanyalah dapat bersatu padu di atas Pancasila itu”. Dalam gagasannya melawan imperialisme, Soekarno meyakini bahwa Pancasila sebagai senjata untuk melenyapkan penyakit bangsa, apa penyakitnya ? tentu saja imperialisme.

Sebagai seorang yang masih “belajar” untuk memahami “ apa itu hukum”, dalam disertasi saya tentang kesatuan masyarakat hukum adat,² prinsip utama yang dibangun oleh tatanan kesatuan masyarakat hukum adat itu terlebih dahulu adalah sistem nilai. Sistem nilai menjadi filosofi, cara hidup, pandangan, kebudayaan, perilaku dan segala sesuatu yang menjadi pegangan bersama untuk diorganisir dalam mewujudkan cita-cita kehidupan masyarakat. Artinya, tidak ada masyarakat tanpa nilai, ada nilai berarti ada masyarakat dan kebudayaan yang menopangnya.

Berangkat dari studi terhadap sistem nilai di tengah-tengah masyarakat hukum adat, saya meyakini sepenuhnya, bahwa Indonesia

¹ M. Solly Lubis, SH, (2008), *Hukum Tata Negara*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 13

² Wendra Yunaldi, (2018), *Rekonstruksi Regulasi Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Nagari Yang Berbasis Keadilan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Program Pasca Sarjana Unissula, Semarang.

tidak dapat dilepaskan dari sistem nilai. Sekalipun kemudian Francis Fukuyama dan penulis lainnya meyakini tentang berakhirnya nilai dalam kehidupan sosial masyarakat. Sebagai seorang yang beragama yang dibangun dengan seperangkat nilai vertikal ber-Tuhan dan nilai horizontal ber-masyarakat, sistem sosial yang tumbuh dalam masyarakat nusantara bersifat genuen, asli yang dalam rumusan paradigmatik, saya sebut dengan paradigma otentik.

Disnilah kemudian, setelah membaca tentang gagasan Prof. Dr. M. Solly Lubis mengenai sistem nilai sebagai tuntunan hidup masyarakat yang terakumulasi dalam Pancasila, yang sejatinya jauh sebelum Indonesia merdeka telah terbentuk, membuat saya harus berkontribusi dalam memperingati usia belia yang ke-90 tahun. Hal ini saya lakukan sebagai sebuah bentuk “batu uji” terhadap gagasan yang saya bangun dengan belajar melalui tulisan beliau. Sebab, saya sendiri ingin meyakinkan diri saya, bahwa apa yang oleh Soekarno sebut dengan “penyakit “imperialisme itu sebenarnya benar-benar ada dan telah merambah seluruh tatanan kehidupan masyarakat Indonesia dewasa ini. Demikian juga dengan ilmu hukum, tidak ada lagi kebanggaan untuk meneliti, menulis dan mengembangkan sistem hukum asli Indonesia yang telah terdegradasi ke dalam istilah hukum “adat”.

Istilah hukum “adat” menjadi “hina” dan tidak menarik. Tidak jarang hukum adat dianggap telah mati, digantikan oleh hukum modern dengan basis kultural dan valuesnya dari negeri asing. Padahal sistem nilai yang sebagian bersumber dari sistem hukum “adat” itu menjadi fondasi dari ciri peradaban hukum bangsa Indonesia. Di sinilah pemikiran Prof. Dr. M. Solly Lubis menjadi menarik bagi penulis dan penting untuk kemudian penulis kritisi sehingga apa yang menjadi harapan beliau terhadap Indonesia sebagai negara hukum yang mengandung “nilai” itu benar-benar dapat terwujud.

B. Pancasila Sebagai Sistem Nilai Hukum Indonesia

Prof. Dr. M. Solly Lubis membagi tiga (3) landasan dalam dimensi sistem nasional, yaitu 1) landasan dan dimensi ideal, 2) landasan dan dimensi struktural, dan 3) landasan dan dimensi operasional. Terkait dengan gagasan beliau tentang sisten nilai, pembahasan tersebut oleh Prof. Solly Lubis diletakkan pada landasan dan dimensi ideal. Ia mengemukakan pandangannya sebagai berikut :

Dalam Pancasila terkandung nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa kita, antara lain; nilai keadilan, kemanusiaan, nilai relegi, persatuan dan sebagainya. Dalam ilmu sosial suatu nilai (value) adalah sesuatu yang dianggap baik atau benar,

sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga dan diidamkan, didambakan dan ingin diraih oleh manusia.³

Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila dalam perspektif punggawa ini merupakan hasil abstraksi oleh para pemimpin bangsa kitayang menjadi peletak dasar konstitusional negara ini (*founding father*) melakukan penelitian sekaligus menghimpun, lalu merumuskannya menjadi satu sistem nilai (*value system*) (abstraksi nilai) dan menetapkannya sebagai dasar negara yang sekarang kita kenal dengan nama “Pancasila”.⁴

Nilai menurut Clyde Kluckhohn merupakan sebuah konsepsi, eksplisit atau implisit, menjadi ciri khusus seseorang atau sekelompok orang, mengenai hal-hal yang diinginkan yang mempengaruhi pemilihan dari berbagai cara-cara, alat-alat, tujuan-tujuan perbuatan yang tersedia. Menurut Theodorson Pelly merupakan sesuatu yang abstrak, yang dijadikan pedoman serta prinsip-prinsip umum dalam bertindak dan bertingkah laku. Keterikatan orang terhadap nilai sangat kuat dan bahkan bersifat emosional. Oleh sebab itu, nilai dapat dilihat sebagai tujuan kehidupan manusia itu sendiri.⁵ Sebagaimana juga pandangan Koentjaraningrat dimana nilai terdiri dari konsepsi-konsepsi yang hidup dalam alam fikiran sebahagian besar warga masyarakat mengenai hal-hal yang mereka anggap amat mulia. Sistem nilai yang ada dalam suatu masyarakat dijadikan orientasi dan rujukan dalam bertindak.⁶

Berbagai pandangan ahli kebudayaan tersebut, jika dihubungkan dengan konsep nilai Prof. Dr. M. Solly Lubis, maka pemahaman beliau tentang nilai sebagai suatu pandangan hidup yang dipercaya memiliki kebenaran dan kebaikan yang menjadi dambaan masyarakat, telah terakomodir dalam Pancasila, yang oleh karenanya akan menjadi bermakna ketika diterapkan dalam kehidupan sosial yaitu dalam hubungan pergaulan manusia sehari-hari.⁷

Membaca pikiran Prof. Dr. Solly Lubis terkait dengan hukum tata negara, ia mencoba untuk membangun dasar ilmu pengetahuan hukum tata negara dengan memperkuat landasan ilmu tersebut padafalsafah hidup serta tujuan hidup bangsa Indonesia yang cukup jelas dalam Pancasila. Namun, dalam perkembangannya, kesadaran

³ M. Solly Lubi, *Loc.cit.*

⁴ *Ibid.*, hlm. 14

⁵ Benny Kurniawan, (2012), *Ilmu Budaya Dasar*, Tangerang Selatan, Jelajah Nusa, hlm. 20

⁶ Koentjaraningrat, (2000), *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 24

⁷ M. Solly Lubis, *Loc.Cit.*

membangun sistem hukum nasional dengan nilai-nilai tersebut terus menerus tergerus, dimulai dari kondisi kolonial, sampai dengan ketidakseriusan untuk mendiskusikannya lebih lanjut dalam berbagai wahana pengetahuan hukum, baik oleh para ahli hukum maupun perguruan-perguruan tinggi hukum. Padahal, norma-norma atau aturan-aturan ini berkembang menjadi tata hukum atau sistem hukum (*legal system*), yang meliputi hukum yang tertulis dan hukum yang tidak tertulis.

Bagaimanapun, hukum yang menjadi norma-norma itu telah ada, sebelum kita mengenal rumusan Pancasila yang dicantumkan secara resmi dalam Pembukaan UUD 1945, yang pada hakekatnya adalah rumusan nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup kita itu.⁸ Dari nilai itu kemudian, dipancarkan menjadi asas dalam GBHN dan Repelita, seperti ; 1) asas adil dan merata, 2) asas manfaat, 3) asas kekeluargaan, 4) asas usaha bersama, 5) asas ketekunan, 6) asas keadilan sosial, 7) asas kepentingan nasional, 8) asas persatuan dan kesatuan, 9) asas keserasian, 10), asas keselarasan, dan 11) asas keseimbangan. Asas-asas tersebut sangat fundamental dalam mendasari sistem atau tata kehidupan bangsa kita, baik tata kehidupan kenegaraan (*political life*) maupun tata kehidupan kemasyarakatannya (*social life*).

Dalam makalahnya yang berjudul “Wawasan Nasional Bidang Politik Hukum ; Suatu Tinjauan Dari Sudut Ketatanegaraan”, beliau menulis : suatu sistem hukum nasional yang menyerap atau menganut asas-asas, nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa yang memiliki tatahukum itu, dan merasakannya sebagai tata hukum yang serasi dengan perasaan keadilannya (*rechtsgevoel*) dan cita-cita hukumnya (*rechtsidee*) dan serasi dengan anggapan dan pandangan mereka mengenai keadilan (*sense of justice*).⁹

Ada tiga kaidah hukum yang dikemukakan M. Solly Lubis terkait dengan upaya membingkai nilai-nilai dalam Pancasila tersebut ke dalam tatanan praktis kehidupan bernegara, yaitu *rechtsgevoel*, *rechtidee*, dan *sense of justice*. Ketiga bingkai ini menjadi perekat yang kemudian membentuk pandangan tentang substansi dari nilai yang dianut dalam Pancasila serta pandangan hidup bangsa Indonesia, sebagai negara yang distingtif dengan negara-negara lain yang menganut paham liberal maupun *a closed relegious understanding* (paham keagamaan yang tertutup).

⁸ M. Solly Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 15

⁹ M. Solly Lubis, (1981), “Wawasan Nasional Bidang Politik Hukum ; Suatu Tinjauan Dari Sudut Ketatanegaraan”, *Majalah Hukum Nasional*, No. 1, hlm. 18-26

Kritik M. Solly Lubis terhadap implementasi penerapan nilai-nilai Pancasila dalam era Soekarno dan Soeharto cukup jelas memperlihatkan tentang terjadinya pergeseran nilai yang dalam bahasa beliau dikatakan “menyimpang dari landasan-landasan yang terdapat dalam UUD itu, baik landasan yang ideal, struktural maupun operasional. Hal ini dibuktikan dengan memaknai Pancasila sebagai “Nasakom” dan “Sosialisme Indonesia” sebagai marxisme yang diterapkan di Indonesia dan banyak penyimpangan-penyimpangan lainnya lagi yang bersifat sangat mendasar.¹⁰

Adapun makna yang dapat ditangkap dari pemikiran M. Solly Lubis sang maestro adalah adanya korelasi yang bersifat “memancar” dari Pancasila sebagai landasan dan dimensi ideal dengan dimensi struktural dan dimensi operasional ketatanegaraan Indonesia. Artinya, gagasan sistem nilai dengan Pancasila sebagai landasan harus membentuk dalam struktur dan kelembagaan negara Indonesia yang kemudian akan teruji validasinya ketika dipraktikkan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Sebab, potensi “pembangkitan” terhadap Pancasila itu semenjak kemerdekaan tahun 1945 sampai dengan rezim orde baru sangat kentara.

Dalam kesimpulan tulisannya tersebut, penyusunan sistem hukum ketatanegaraan Indonesia tidak akan dikembangkan norma-norma yang bertentangan dengan ideologi negara, dengan sistem pemerintahan yang berlaku, dan dengan tujuan negara sebagaimana ditetapkan di dalam UUD.

C. Paradigma Hukum Otentik

Ada kesamaan pandangan penulis dengan Prof. Dr.M .Solly Lubis terkait dengan penggunaan istilah “ dalam Pancasila terkandung nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa kita, antara lain nilai keadilan, kemanusiaan, nilai religi, persatuan dan sebagainya” terkait dengan gagasan penulis mengenai hukum otentik.

Sebagai bangsa yang memiliki sejarah peradaban panjang jauh sebelum kemerdekaan Indonesia tahun 1945, nusantara yang kemudian menjadi Indonesia itu telah bergumul dengan macam ragam nilai-nilai yang kemudian terakumulasi dalam sistem nilai kebangsaan yang hidup mulai dari Sabang sampai Merauke. Nilai-nilai yang dipatuhi tersebut mampu menumbuhkan harapan terhadap masyarakat, baik itu Masyarakat Hukum Adat (MHA) maupun dalam bentuk Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA).

¹⁰ M. Solly Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 21

Imperialisme yang disebut oleh Soekarno sebagai penyakit merupakan “wabah” yang mampu meluluhlantahkan sistem nilai yang dianut dan dipercayai kebenarannya oleh bangsa Indonesia. Ketika, hukum asing, khususnya Belanda dianggap modern, demokratis dan sesuai dengan hak-hak asasi manusia itu kemudian mampu mematahkan praktek hukum yang dipercaya oleh masyarakat kebenarannya. Upaya pertentangan antara hukum tradisional yang tidak humanistik itu dengan hukum barat yang humanis telah meletakkan hak-hak asasi manusia Indonesia sebagai bangsa yang beradap tercerabut dari kesadaran hukumnya yang bernilai dan berkarakter.

Pancasila sebagai sumber nilai dan karakter hukum Indonesia, merupakan cultural identity yang membentuk ke-Indonesiaan. Di dalam Pancasila telah tersadur kaidah sosial budaya masyarakat, agama, pandangan hidup dan tatanan sosial yang berdimensi ke-Tuhanan. Artinya, Indonesia merupakan negara yang mewujudkan dalam cita-cita hukumnya kesadaran terhadap ke-Tuhanan dan kemanusiaan. Dalam salah satu tulisan saya, saya kemukakan :

Sebagai *weltanschauung*, Pancasila memiliki dimensi esoteris dan eksetoris yang bersifat linear. Pada dimensi esoteris, nilai-nilai normatif yang terkandung dalam Pancasila lahir dan tumbuh serta berkembang dalam icon ke-Indonesiaan. Mafhum mukhlafah dari perspektif ini adalah kemustahilan Pancasila untuk hidup dan menjadi pandangan hidup orang-orang Amerika, Inggris dan maupun Jepang. Sementara, dari perspektif eksoteris, Pancasila membutuhkan elemen-elemen religius, kultural dan politis untuk mengkongkritkan norma-norma tersebut ke dalam lapangan kehidupan ke-Indonesiaan. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika kemudian dalam diskursus BPUPK dan Konstituante, diskusi-diskusi analitis yang tajam dihadapkan kepada Pancasila tidak lain untuk memperkuat basis paradigmatis Pancasila itu sendiri di hadapan dimensi kesadaran berkeindonesiaan. Berbeda dengan ideologi komunisme, liberalisme dan kapitalisme yang dibangun oleh kepentingan top down untuk menciptakan masyarakat yang tercerabut dari akar kulturalnya sendiri.¹¹

Saya melihat dalam optik Prof. Dr. M. Solly Lubis tentang menjadi Pancasila sebagai Landasan Ideal untuk mengkonstruksi landasan struktural dan operasional dalam hukum tata negara Indonesia adalah sebuah keharusan. Sekalipun, amandemen terhadap UUD 1945 telah dilakukan, sejatinya kehendak untuk menciptakan negara modern dan

¹¹ <https://bakaba.co/pandangan-dunia-atas-pancasila/>, di unduh tanggal 24 April 2020

demokratis itu tidak dapat dilepaskan dari world view bangsa sendiri. Sebab, pekerjaan terberat dalam mengkonstruksi sistem ketatanegaraan yang berdasarkan Pancasila itu sendiri sebenarnya belum pernah coba dilakukan. Bahkan dalam aliran pikiran yang berkembang selama proses Amendemen UUD 1945 pun masih tersirat dengan jelas, kecenderungan untuk melihat sistem dan model yang diterapkan negara-negara lain yang nota bene berangkat dari world view liberalisme.

Oleh karena itu "*Local genius* Pancasila bagi Indonesia adalah ber-Ketuhanan, maka agama adalah dimensi utamanya, berkemanusiaan maka komunalisme dimensi praktisnya, berpersatuan maka kolektifisme dimensi sosialnya, kepemimpinan yang berhikmah kebijaksanaan merupakan dimensi politisnya, dan terakhir keadilan sosial merupakan dimensi tujuan dan cita-cita dari bangsa Indonesia".¹²

Gagasan hukum otentik oleh karenanya, merupakan upaya membangun paradigma untuk memperkuat kembali nilai-nilai Pancasila dalam keseluruhan praktek kehidupan berketatanegaraan Indonesia. Karena, ruh dari bangsa Indonesia itu sendiri adalah Pancasila, bukan sebagai ideologi apalagi sebagai agama, akan tetapi Pancasila sebagai nilai yang oleh Soekarno sebut sebagai *weltanschauung* atau world. Atau yang oleh Prof. Dr. M. Solly Lubis sebut sebagai "kelima sila Pancasila berada pada tingkatan falsafati, sesuai dengan eksistensinya sebagai faktor filsafat dan subsistem nilai dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan.

D. Menatap Masa Depan Hukum Indonesia

Sebagai sub sistem pembangunan nasional Indonesia yang berkelanjutan dan berkeadaban. Hukum merupakan elemen penting yang mendasari seluruh kebijakan pembangunan nasional. Sebagai dasar, Negara Indonesia adalah negara hukum. Konsepsi negara hukum mesti dibangun di atas konstruksi kebudayaan hukum, nilai hukum, dan cita-cita hukum yang berdasarkan Pancasila.

Sekalipun, hukum sebagai sub sistem pembangunan nasional di samping politik, ekonomi, pertahanan, keamanan, dan sosial, hukum mesti menjadi pilar utama mewarnai corak sub sistem pembangunan lainnya. Artinya, hukum Indonesia adalah hukum yang berdasarkan kepada nilai-nilai kebangsaan yang telah dikonstruksi ke dalam sila-sila Pancasila.

¹² Ibid.

Hukum Indonesia ke depan adalah hukum yang ber-Ketuhanan, hukum yang berkemanusiaan, hukum yang menciptakan persatuan, hukum yang memiliki hikmah dan kebijaksanaan untuk kemudian menciptakan hukum yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Apapun produk hukum yang akan dilahirkan oleh DPR, Pemerintah Pusat dan maupun Pemerintah Daerah adalah hukum dengan karakteristik yang mengejawantahkan Pancasila dalam pembentukannya maupun produknya.

E. Penutup

Mengurai gagasan pikiran seorang sekaliber Prof. Dr. M. Solly Lubis tentu bukan perkara mudah. Keluasan cakrawala pikirannya, kadang kala belum tentu dapat diurai sebagaimana dimaksudkan oleh beliau sendiri. Namun, dengan membaca secara serius pikiran-pikiran beliau, sekalipun tidak mudah, setidaknya penulis dapat menangkap substansi dari gagasannya tentang sitem nilai dalam pikiran-pikirannya, khususnya tentang Pancasila sebagai landasan ideal kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia ke depan.

Satu hal yang terpenting, dan ini yang banyak kemudian diabaikan, adalah bagaimana membangun kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia yang kuat fondasi idealnya. Tentu, setelah membaca pikiran Prof. Dr. M. Solly Lubis, besar harapan kita lahirnya kesadaran bersama agar bangsa ini benar-benar kembali ke khittah konstitusional Indonesia, yaitu Pancasila. Pancasila yang murni dan bebas dari tafsiran-tafsiran politik dan rezim kekuasaan. Pancasila yang dengan dirinya sendiri menjadi cermin untuk menilai keseluruhan gerak operasional konstitusional bangsa ini ke depannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Benny Kurniawan, (2012), *Ilmu Budaya Dasar*, Tangerang Selatan, Jelajah Nusa
- Koentjaraningrat, (2000), *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta, Rineka Cipta
- M. Solly Lubis, (1981), "Wawasan Nasional Bidang Politik Hukum ; Suatu Tinjauan Dari Sudut Ketatanegaraan", *Majalah Hukum Nasional*, No. 1
- M. Solly Lubis, SH, (2008), *Hukum Tata Negara*, Bandung, Mandar

Maju

Wendra Yunaldi, (2018), *Rekonstruksi Regulasi Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Nagari Yang Berbasis Keadilan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Program Pasca Sarjana Unissula, Semarang.

<https://bakaba.co/pandangan-dunia-atas-pancasila/>, di unduh tanggal 24 April 2020

Etika dan Moral Politik Demi Terwujudnya Notaris yang Profesional

Rudy Haposan Siahaan

A. Pendahuluan

Hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan harus membawa kita kepada cita-cita.¹ Oleh karena itu untuk mengetahui apa di cita-citakan rakyat Indonesia, dapatlah dicari sistem hukum yang bagaimana yang dapat membawa rakyat ke arah masyarakat yang dicita-citakan dan dengan politik hukum yang bagaimana yang dapat menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki itu. Namun demikian, politik hukum itu tidak terlepas dari realita sosial dan tradisional yang terdapat di negara kita, dan di lain pihak sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik internasional.

Politik hukum nasional itu tidaklah semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan, atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atas para teoritis belaka, akan tetapi ikut ditentukan oleh perkembangan hukum internasional atau dengan perkataan lain ada faktor-faktor di luar jangkauan bangsa kita, yang ikut menentukan politik masa kini dan di masa yang akan datang.²

Sehubungan politik hukum, Moh. Mahfud MD mengemukakan dari banyak pengertian dan definisi tentang politik hukum dapat diambil substansinya yang sama, bahwa politik hukum adalah "*legal policy*

¹ Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?* (Bandung: Alumni, 1976), hal. 17.

² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), h. 1-2.

atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara". Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang semuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.³

Lebih lanjut, Moh. Mahmud MD, mengatakan pengertian hukum dalam kaitannya dengan politik hukum dapat dirumuskan sebagai berikut:⁴

- 1) Pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik adalah benar, jika didasarkan pada '*das sein*' (kenyataan), dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya, jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, maka tak seorangpun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun oleh kekuatan politik yang terbesar.
- 2) Jika hukum diartikan sebagai '*das sollen*' (keinginan atau keharusan) atau hukum tidak diartikan sebagai undang-undang, maka hukum bukanlah produk politik. Hukum bisa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mencakup undang-undang, bisa juga diartikan sebagai putusan pengadilan dan bisa juga diberi arti lain yang jumlahnya bisa puluhan.

Oleh karena itu politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum. Ilmu hukum diibaratkan sebagai pohon, filsafat merupakan akarnya, dan politik hukum merupakan pohonnya yang kemudaiannya melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum, seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan sebagainya. Disinilah dapat dikemukakan argumen mengapa politik hukum dilihat sebagai bagian dari ilmu hukum.⁵

Politik hukum merupakan kebijakan negara di bidang hukum yang sedang dan akan berlaku dalam suatu negara. Dengan adanya politik hukum, negara dapat menentukan jenis-jenis atau macam-macam hukum, bentuk hukum, materi, dan/atau sumber hukum yang diberlakukan dalam suatu negara pada saat ini dan yang akan datang.

³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Depok: Rajawali Pres, 2018), h. 1.

⁴ *Ibid*, h. 5.

⁵ *Ibid*, h.15.

Selain itu, dapat diketahuinya lembaga-lembaga pembuat atau pembentuk hukum (*rechtvorming*), lembaga pelaksana dan penegak hukum, lembaga penemu atau penggali atau penafsir hukum (*rechtvinding*) dalam suatu negara. Apabila dihubungkan dengan pengertian “politik hukum” dan “nasional”, baik yang sedang berlaku (*ius constitutum*) maupun yang akan erlaku (*ius contituendum*) guna pencapaian tujuan bangsa dan negara yang diamanatkan oleh UUD 1945.⁶

Arah kebijakan politik hukum nasional dilandaskan pada keinginan untuk melakukan pembenahan sistem dan politik hukum yang dilandaskan pada 3 (tiga) prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh setiap warga negara, yaitu: pertama, supremasi hukum; kedua, kesetaraan di hadapan hukum; ketiga, penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum. Ketiga prinsip dasar tersebut merupakan syarat mutlak dalam mewujudkan cita-cita terwujudnya negara Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan dan ketertiban diwujudkan, maka diharapkan kepastian, rasa aman, tenteram, ataupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud. Untuk itu politik hukum nasional harus senantiasa diarahkan pada upaya mengatasi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum yang meliputi permasalahan yang berkaitan dengan substansi hukum, struktur, dan budaya hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman.⁷

Berkaitan dengan arah kebijakan politik nasional, Solly lubis membedakan antara politik hukum (*legal policy*) dengan kebijakan publik (*public policy*). Meskipun politik hukum (*legal policy*) dan kebijakan publik (*public policy*) berada di ranah atau bidang yang sama, yakni sama-sama berada di bidang politik, namun posisi dan peranannya berbeda. Politik hukum (*legal policy*) adalah kebijakan publik yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan dalam negara. Sedangkan kebijakan publik (*public policy*) adalah kerangka pikir dan rumus kebijakan tentang tata cara

⁶ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h. 25-26.

⁷ Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif Pengembangan Daya Saing Usaha Mikro Kecil dan Menengah dalam Era Liberalisasi Ekonomi serta Implementasinya di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Teori Negara Kesejahteraan*, (Disertasi Program Pascasarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, 2012), h. 121-122.

pelayanan untuk memenuhi kepentingan umum, baik mengenai kepentingan negara maupun kepentingan masyarakat.⁸

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 disebutkan “Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum” dengan rumusan “*rechstaat*”. Konsep negara hukum di Indonesia disesuaikan dengan kondisi Indonesia atau digunakan dengan ukuran pandangan hidup pada pandangan bernegara di Indonesia. Dalam simposium di Universitas Indonesia pada tahun 1966 tentang “Indonesia Negara Hukum” telah ditegaskan bahwa “Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia harus menjiwai semua peraturan hukum dan pelaksanaannya. Dalam negara Indonesia, dimana falsafah Pancasila begitu meresap, hingga negara Indonesia ini dapat dinamakan negara hukum Pancasila, asas kekeluargaan merupakan titik tolak kemasyarakatan”.⁹ Dalam simposium tersebut disebutkan bahwa: “Sifat negara hukum itu adalah dimana alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat pada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut prinsip “rule of law”. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*). Dengan demikian konsep negara hukum Indonesia menurut UUD 1945 ialah negara hukum Pancasila, yaitu konsep negara hukum dimana satu pihak harus memenuhi kriteria dari konsep negara hukum pada umumnya. Adapun Ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah: pertama, pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, dan kebudayaan; kedua, peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan apapun; ketiga, legalitas dalam arti segala bentuknya.

Dengan demikian konsep negara hukum yang dibangun yang kemudian diberikan landasan konstitusional oleh UUD 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia menganut sistem kedaulatan hukum atau supremasi hukum, dimana hukum mempunyai kekuasaan tertinggi

⁸ Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (legal Policy and Public Policy)*, (Bandung: Mandar Maju, 2014), h. 3.

⁹ Disampaikan Simposium Indonesia Negara Hukum, pada Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan (FHIPK) Universitas Indonesia, Jakarta, tanggal 6-9 Mei 1966.

dalam suatu negara, dan ciri-ciri khas dari negara hukum dapat terlihat dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu dengan adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak serta adanya pengakuan adanya Hak Asasi Manusia, walaupun dalam praktik penyelenggaraannya masih belum sempurna dan banyak terjadi penyelewengan terhadap ciri-ciri khas negara hukum tersebut.

Sistem hukum di Indonesia menganut pembagian hukum publik dan hukum privat, yang merupakan salah satu ciri civil law system. Pemerintah sebagai organ negara juga memberikan sebagian tugas dan kewenangannya kepada pejabat umum. Pejabat umum adalah pejabat yang diangkat dan diberhentikan oleh kekuasaan negara diwakili oleh Pemerintah dan diberi wewenang serta kewajiban untuk melayani publik dalam hal-hal tertentu, karena ia turut melaksanakan kewibawaan Pemerintah.

Notaris selaku pejabat umum menjalankan tugas negara dalam membuat akta otentik guna melayani (atas permintaan) masyarakat dan akta otentik yang dibuatnya merupakan dokumen negara. Oleh karena Notaris diharapkan dapat membantu masyarakat dalam pembuatan akta otentik yang mana pada akhirnya, maka Notaris memiliki peran sebagai wakil negara untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Kedudukan seorang Notaris dalam masyarakat memegang peran penting untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pembuatan akta otentik. Masyarakat membutuhkan seseorang dengan jabatan terhormat yang dapat menjawab kebutuhannya dalam pembuatan akta otentik, dapat memberi kepastian hukum, dan dapat memberi keyakinan atas pembuatan alat bukti tertulis, sehingga selain bertanggung jawab terhadap diri sendiri, seorang Notaris wajib bertanggung jawab kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan hukum.

B. Notaris sebagai Pejabat Umum dalam Sistem Hukum di Indonesia

Negara merupakan lembaga hukum publik yang terdiri dari jabatan, di mana pejabat administrasi menjalankan urusan pemerintahan. Hal ini bermakna bahwa adanya jabatan didasarkan oleh kewenangan yang dilimpahkan. Atas dasar itu, maka jabatan diberikan kewenangan oleh peraturan dan dalam jabatan terkandung wewenang untuk melaksanakan perbuatan/tindakan pemerintah. Adapun pemangku jabatan yang disebut sebagai pejabat merupakan individu yang menduduki

jabatan itu agar berjalan nyata atau konkrit dan bermanfaat bagi negara.

Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, mengandung makna bahwa adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁰

Dilihat dari teori kewenangan dalam bernegara, di mana ada pemberian kewenangan kepada pejabat tata usaha negara berdasarkan suatu perundang-undangan formal atau yang disebut atribusi. Jabatan Notaris yang diciptakan negara sebagai implementasi dari negara dalam memberikan pelayanan kepada rakyat yang merupakan jabatan yang istimewa, yang luhur, terhormat dan bermartabat karena secara khusus diatur dengan undang-undang tersendiri mengenai jabatan tersebut. Dengan demikian notaris merupakan pejabat yang mempunyai spesialisasi tersendiri, karena notaris merupakan pejabat negara yang melaksanakan tugasnya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat umum dalam bidang hukum perdata. Istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *openbare Amtbtenaren* yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu keharusan untuk menjadikan Notaris sebagai pejabat umum, berhubung dengan definisi dari akta otentik yang dirumuskan oleh Pasal 1868 yang berbunyi: "Suatu akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya." *Openbare Amtbtenaren* yang diterjemahkan sebagai pejabat umum diartikan sebagai pejabat yang disertai tugas untuk membuat akta autentik yang melayani kepentingan publik, dan kualifikasi seperti itu diberikan kepada notaris. Oleh karena itu berdasarkan ketentuan Pasal 1868 KUHPerdata tersebut, untuk dapat membuat suatu akta otentik seseorang harus mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum.

Selanjutnya dari pasal tersebut jelas menggambarkan bahwa tugas pokok dari Notaris adalah membuat akta-akta otentik yang menurut

¹⁰ Philipus M. Harjon, Wewenang Pembatalan Peraturan Daerah, *Journal Law Riview*, Vol. XII No 3 Tahun 2013.

Pasal 1870 KUHPerdata berfungsi sebagai alat pembuktian yang mutlak. Artinya bahwa apa yang tersebut dalam akta otentik pada pokoknya dianggap benar. Hal ini sangat penting bagi siapa saja yang membutuhkan alat pembuktian untuk suatu keperluan, baik untuk pribadi maupun untuk kepentingan usaha. Kedudukan seorang notaris sebagai fungsionaris dalam masyarakat dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dalam memperoleh nasihat yang boleh diandalkan dalam pembuatan dokumen yang kuat dalam proses hukum, sehingga masyarakat membuat seorang (figure) yang ketentuan-ketentuannya dapat diandalkan, dapat dipercaya, yang tanda tangannya serta segalanya (cap/stempel) memberikan jaminan dan bukti kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasihat yang tidak ada cacatnya, menjaga rahasia dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindunginya di hari yang akan datang.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka notaris merupakan pejabat yang diberikan kewenangan oleh negara untuk menjalankan sebagian kekuasaan negara, yaitu membuat akta-akta autentik dan karena Notaris menjalankan sebagai kekuasaan yang diberikan kepadanya maka Notaris dikatakan sebagai Pejabat Publik atau Notaris Publik, artinya mempunyai wewenang dengan pengecualian. Dengan meng-kategorikan Notaris sebagai Pejabat Publik. Dalam hal ini Publik yang bermakna hukum, bukan Publik sebagai khalayak umum. Notaris sebagai Pejabat Publik tidak berarti sama dengan Pejabat Publik dalam bidang pemerintah yang dikategorikan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, hal ini dapat dibedakan dari produk masing-masing Pejabat Publik tersebut. Notaris sebagai Pejabat Publik produk akhirnya yaitu akta otentik, yang terikat dalam ketentuan hukum perdata terutama dalam hukum pembuktian. Karena akta merupakan formulasi keinginan atau kehendak (wilsvorming) para pihak yang dituangkan dalam akta Notaris yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris, maka sengketa dalam bidang perdata tetap diperiksa di pengadilan umum (negeri), hanya saja Notaris sebagai Pejabat Publik tidak termasuk sebagai pihak dalam sengketa tersebut karena akta yang dibuat oleh notaris telah menjadi alat bukti yang sempurna sebagai akta autentik. Notaris dalam menjalankan jabatannya dalam membuat akta otentik yang diminta masyarakat kepadanya wajib menjalankannya dengan amanah, jujur, saksama, mandiri, dan tidak berpihak sesuai dengan sumpah/janji Notaris. Dan untuk itulah Notaris sebelum menjalankan jabatannya wajib mengucapkan sumpah/janji menurut agamanya di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Dalam hal ini Notaris sebagai Pejabat Publik atau

Notaris Publik memang mempunyai spesialisasi dari pejabat umum lainnya, karena Notaris dalam membuat akta adalah menjalankan sebagian kekuasaan negara, sehingga hal ini notaris sebagai Pejabat Publik atau Notaris Publik bukan merupakan bagian dari hukum Publik, karena di bidang keperdataan tetapi merupakan bagian dari hukum privat.

C. Etika dan Moral Politik Notaris sebagai Pejabat Umum

Negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang mempunyai tujuan melalui kekuasaannya dalam mengatur serta menyelenggarakan sesuatu yang berkaitan dengan jabatan, fungsi lembaga kenegaraan, atau lapangan kerja yang terdapat dalam masyarakat. Menurut Logeman, negara dalam bentuk penjelmaan sosialnya adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Oleh karena itu dengan fungsi dimaksudkan suatu lingkungan kerja terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara, ia disebut jabatan.¹¹

Dalam era globalisasi sekarang ini, jabatan notariat memegang peran penting dalam kehidupan masyarakat. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan telah disempurnakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris disebutkan, “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan kewenangan lain sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang”. Kewenangan yang diberikan ini dalam rangka pengadministrasian hukum sebagai salah satu upaya terciptanya ketertiban, kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat dengan berintikan kebenaran dan keadilan. Pengadministrasian hukum dilakukan dalam bentuk dokumen, yaitu dokumen otentik. Notaris hadir dalam melayani kepentingan masyarakat khususnya dalam pembuatan akta otentik.

Sedemikian pentingnya peranan Notaris yang diberikan oleh Negara, di mana Notaris sebagai pejabat umum dituntut bertanggung jawab terhadap akta yang dibuatnya. Seorang Notaris harus menjunjung tinggi tugasnya serta melaksanakannya dengan tepat dan jujur, yang berarti bertindak menurut kebenaran sesuai dengan Sumpah Jabatan Notaris. Seorang Notaris dalam menjalankan tugasnya memberikan pelayanan, harus memperhatikan cita-cita luhur

¹¹ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokasi Pemerintah. Kewenangan & Jabatan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h. 75.

jabatan profesi sesuai dengan tuntutan kewajiban hati nurani.¹²

Seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya meskipun memiliki kemampuan profesional yang tinggi dengan memperhatikan norma-norma hukum, tetapi harus juga dilandasi dengan integritas moral, keluhuran martabat, dan etika profesi, sehingga profesi notaris yang dijabat merupakan jabatan kepercayaan dan terhormat. Ada 4 (empat) pokok yang harus diperhatikan para Notaris dalam menjalankan tugas jabatan profesinya. Pertama, mempunyai integritas moral yang mantap; kedua, harus jujur terhadap kemampuan diri sendiri; ketiga, menyadari akan batas-batas kewenangannya; keempat tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan uang.¹³

Dalam politik hukum, etika berkaitan dengan tanggung jawab dan kewajiban manusia. Etika sendiri dibagi lagi ke dalam etika umum dan etika khusus. Etika umum mempertanyakan prinsip-prinsip dasar yang berlaku bagi segenap tindakan manusia, sedangkan etika khusus membahas prinsip-prinsip itu dalam hubungan dengan kewajiban manusia sebagai individu, terutama terhadap dirinya sendiri dan melalui suara hati, terhadap Yang Ilahi, dan etika sosial. Etika sosial jauh lebih luas dari etika individual karena hampir semua kewajiban manusia bergandengan dengan kenyataan bahwa ia merupakan makhluk sosial. Dengan bertolak dari martabat manusia sebagai pribadi yang sosial, etika sosial membahas norma-norma moral yang seharusnya menentukan sikap dan tindakan antarmanusia.¹⁴

Prinsip moral seperti kebebasan, tanggung jawab, kejujuran, dan suara hati menuntun manusia menjadi orang yang baik. Dewasa ini kesadaran akan perlunya etika sejalan dengan perkembangan manusia dalam berbagai bidang, maka prinsip moral yang umum tadi tidak bisa begitu saja digunakan dalam menilai etis tidaknya perbuatan manusia dalam berbagai bidang dan aktivitas kehidupan yang makin kompleks. Kebutuhan akan penegakan nilai-nilai moral dalam masing-masing bidang kegiatan manusia mengharuskan penguasaan seluk beluk masing-masing bidang itu supaya penegakan nilai-nilai moral itu benar dan adil, sehingga diterima. Bidang-bidang aktivitas manusia yang

¹² Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 60.

¹³ Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris. Dalam Penegakan Hukum Pidana*, (Yogyakarta: BIGRAF Publishing, 1995), h. 123.

¹⁴ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik. Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), h. 8.

memerlukan kaidah etis antara lain kegiatan ekonomi, bisnis, komunikasi, kedokteran, dan hukum.¹⁵

Bidang hukum, seperti halnya Notaris sebagai pejabat umum dalam memberikan pelayanan pada masyarakat membuat akta otentik harus dibangun di atas standar-standar moral yang diakui. Kewenangan Notaris sebagai pejabat umum tersebut di atas dalam membuat akta otentik merupakan kewenangan pemerintah yang diberikan kepada pejabat umum untuk kepentingan atau mewakili negara sesuai dengan tujuan negara menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya demi tercapainya masyarakat adil dan makmur.

Nilai moral merupakan kekuatan dan mendasari perbuatan luhur. Franz Magnis Suseno mengemukakan ada 3 (tiga) nilai moral yang dituntut dari pengemban profesi, yaitu: a) berani berbuat untuk memenuhi tuntutan profesi; b) menyadari kewajiban yang harus dipenuhi selama menjalankan profesi; dan c) idealisme sebagai perwujudan makna misi organisasi profesi.¹⁶ Atas dasar ini setiap profesional dituntut bertindak sesuai dengan cita-cita dan tuntutan profesi serta memiliki nilai moral yang kuat.

Profesi notaris sebagai pejabat umum dalam menjalankan kewenangannya membuat akta otentik, harus profesional dan bertindak objektif. Nilai moral itu merupakan kekuatan yang mengarahkan dan mendasari nilai moral yang kuat, yang menurut Franz Magnis Soseno ada 5 (lima) kriteria nilai moral yang kuat yang mendasari kepribadian profesional hukum, yaitu; a) kejujuran; b) otentik (keaslian kepribadian); c) bertanggung jawab; d) kemandirian moral (tidak mudah dipengaruhi); dan 5) keberanian moral (suara hati nurani).

D. Penormaan Etika dan Moral Dalam Undang-Undang Jabatan Notaris

Setiap perbuatan manusia selalu mengandung 2 (dua) hal, yaitu sumber perbuatan dan tujuan perbuatan. Sumber perbuatan adalah kecenderungan batin, kecenderungan baik atau kecenderungan buruk. Sedangkan tujuan perbuatan adalah sesuatu yang diharapkan timbul atau terjadi setelah dilakukan perbuatan itu. De Vos (1987) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan etika tujuan adalah etika yang memandang objek pertimbangan moral bukan sumber perbuatan melainkan tujuan perbuatan.¹⁷

¹⁵ Alexander Seran, *Moral Politik Hukum*, (Jakarta: Obor, 1999), h. 71-72.

¹⁶ Franz Magnis-Suseno, dalam Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit.*, h. 61.

¹⁷ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit.*, h. 32.

Berkaitan dengan etika tersebut di atas, Berten merumuskan ada 3 (tiga) arti etika, yaitu: pertama, etika dipakai dalam arti: nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Arti ini disebut juga sebagai 'sistem nilai' dalam hidup manusia perseorangan atau hidup bermasyarakat, misalnya etika orang Jawa, etika agama Budha; kedua, Etika yang dipakai dalam arti: kumpulan asas atau nilai moral, yang dimaksud di sini adalah kode etik, misalnya kode etik Ikatan Notaris Indonesia, kode etik Advokat Indonesia; ketiga, etika yang dipakai dalam arti ilmu: ilmu tentang yang baik atau yang buruk, arti etika disini sama dengan filsafat moral.¹⁸

Etika moral berkenaan dengan kebiasaan berperilaku baik dan benar berdasarkan kodrat manusia. Apabila etika ini dilanggar timbulah kejahatan, yaitu perbuatan yang tidak baik dan tidak benar. Kebiasaan ini berasal dari kodrat manusia yang disebut moral, contohnya berkata dan berbuat jujur, menghargai hak orang lain, menghormati orang lain, membela kebenaran dan keadilan, menolong orang lain. Jadi etika moral ini terwujud dalam bentuk kesadaran dan kesadaran adalah suara hati nurani.

Kehidupan manusia selalu dikehendaki yang baik dan benar. Oleh karena ada kebebasan kehendak, maka manusia bebas memilih antara yang baik dan tidak baik, antara yang benar dan tidak benar. Dengan demikian, dia mempertanggungjawabkan pilihan yang telah dibuatnya itu. Kebiasaan kehendak mengarah manusia untuk berbuat baik dan benar. Apabila manusia melakukan pelanggaran etika moral; berarti dia berkehendak melakukan kejahatan, dengan sendirinya pula berkehendak untuk dihukum. Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara nilai moral dijadikan dasar hukum positif yang diciptakan penguasa.

Notaris sebelum menjalankan jabatannya sebagai pejabat yang berwenang membuat akta otentik, diwajibkan mengucapkan sumpah/janji yang dilakukan menurut agamanya dihadapan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atau pejabat yang ditunjuk. Isi sumpah dan janji jabatan Notaris terdiri dari 2 (dua) bagian yaitu pertama, *belovende eed/politieke eed*, pada bagian ini Notaris bersumpah akan patuh dan setia pada Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Dasarnya serta Undang-Undang lainnya; kedua, *zuiverings eed/beroeps eed*, pada bagian ini Notaris berjanji akan menjalankan tugasnya dengan jujur dan seksama dan tidak berpihak.

¹⁸ K. Berten, *Etika*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), h.6.

Selanjutnya Notaris dalam menjalankan kewenangannya dalam membuat akta otentik terikat pada kode etik Notaris. Kode etik Notaris adalah “seluruh kaidah moral yang ditentukan oleh Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia yang selanjutnya disebut ‘Perkumpulan’ berdasarkan keputusan kongres perkumpulan dan/atau yang ditentukan oleh dan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal itu dan berlaku bagi serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota perkumpulan dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, termasuk di dalamnya para pejabat sementara Notaris, Notaris pengganti dan Notaris pengganti khusus”.¹⁹ Dalam kode etik Notaris tersebut mengatur tentang kewajiban, larangan dan pengecualian serta sanksi. Kewajiban adalah sikap perilaku, perbuatan atau tindakan yang harus atau wajib dilakukan oleh Notaris sebagai anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris, yang dapat menurunkan citra serta wibawa lembaga kenotariatan ataupun keluhuran harkat dan martabat jabatan Notaris. Pengecualian adalah hal-hal dalam perbuatan atau tindakan yang tidak termasuk pelanggaran. Oleh karena itu seorang Notaris harus memiliki moral, akhlak serta kepribadian yang baik, dengan melakukan kewajiban-kewajiban dan tidak melakukan larangan-larangan sebagaimana yang diatur dalam kode etik Notaris. Sanksi adalah adalah suatu hukuman yang dijatuhkan oleh Dewan Kehormatan yang dimaksudkan sebagai sarana, upaya dan alat pemaksa ketaatan dan disiplin anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan Notaris. Adapun saksi yang dikenakan terhadap anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik dapat berupa: a) Teguran; b) Peringatan; c) Pemberhentian sementara dari anggota Perkumpulan; d) Pemberhentian dengan hormat dari anggota Perkumpulan; e) Pemberhentian dengan tidak hormat dari anggota Perkumpulan.

Sumpah/janji Notaris dan pengaturan kode etik notaris telah dilakukan telah dinormakan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Sumpah/Janji Notaris seperti yang dijelaskan di atas diatur dalam Pasal 4, yang berisi *belovende eed/politieke eed* dan *zuiverings eed/beroeps eed*. Bunyi Sumpah/Janji Notaris tersebut sebagai berikut:

¹⁹ Pasal 1 Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia, Banten, 29-30 Mei 2015.

Saya bersumpah/berjanji:

- bahwa saya akan patuh dan setia kepada Negara Republik Indonesia, Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Jabatan Notaris serta peraturan perundang-undangan lainnya.
- bahwa saya akan menjalankan jabatan saya dengan amanah, jujur, saksama, mandiri, dan tidak berpihak.
- bahwa saya akan menjaga sikap, tingkah laku saya, dan akan menjalankan kewajiban saya sesuai dengan kode etik profesi, kehormatan, martabat, dan tanggung jawab saya sebagai Notaris.
- bahwa saya akan merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatan saya.
- bahwa saya untuk dapat diangkat dalam jabatan ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan nama atau dalih apa pun, tidak pernah dan tidak akan memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada siapa pun."

Pengaturan kode etik juga telah dinormakan dalam beberapa pasal pada Undang-Undang Jabatan Notaris, diantaranya:

- Pasal 7 angka (1) huruf (a) yang berbunyi: Dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengambilan sumpah/janji jabatan Notaris, yang bersangkutan wajib: a. menjalankan jabatannya dengan nyata.
- Pasal 9 angka (1) huruf (c) yang berbunyi: Notaris diberhentikan sementara dari jabatannya karena melakukan perbuatan tercela.
- Pasal 16 angka (1) huruf (a) yang berbunyi: Dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum.
- Pasal 17 huruf (i) yang berbunyi: Notaris dilarang melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.
- Pasal 19 berbunyi:
 - (1) Notaris wajib mempunyai hanya satu kantor, yaitu di tempat kedudukannya.
 - (2) Tempat kedudukan Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib mengikuti tempat kedudukan Notaris.
 - (3) Notaris tidak berwenang secara berturut-turut dengan tetap menjalankan jabatan di luar tempat kedudukannya.
- Pasal 20 ayat (1) berbunyi: Notaris dapat menjalankan jabatannya dalam bentuk persekutuan perdata dengan tetap memperhatikan

kemandirian dan ketidakberpihakan dalam menjalankan jabatannya.

Penormaan sumpah /janji Notaris dan kode etik dalam bentuk Undang-Undang jabatan Notaris, merupakan bentuk politik hukum dalam sistem hukum di Indonesia, di mana adanya prinsip profesional seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya serta Notaris menjalankan sebagian tugas negara dalam membuat akta otentik guna melayani (atas permintaan) masyarakat dan negara dalam kewenangannya membuat akta otentik dan akta otentik yang dibuatnya merupakan dokumen negara. Oleh karena itu, Notaris sebagai pejabat umum yang diberikan kepercayaan oleh negara atau sebagai wakil negara harus berpegang teguh pada sumpah/janji Notaris, kode etik dan Undang-Undang Jabatan Notaris dalam rangka menjunjung harkat dan martabat Notaris. Dengan adanya penormaan tersebut dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, maka sanksi pelanggaran etik dan moral bagi kalangan Notaris semakin tegas, yang dalam hal ini dapat berupa sanksi administrasi, sanksi perdata, maupun sanksi pidana.

Notaris sebagai pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh kekuasaan umum (negara diwakili oleh pemerintah melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI) dan diberi kewenangan serta kewajiban untuk melayani publik dalam membuat akta otentik sebagai dokumen negara, karena itu Notaris turut melaksanakan kewibawaan Pemerintah. Notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan sebagian kekuasaan negara merupakan sub sistem dari sistem hukum di Indonesia dalam sistem kenegaraan dan kelembagaan negara, di mana Notaris menerima kewenangan melalui atribusi dan merupakan lembaga negara penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi kelengkapan negara.

Ditinjau dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Perundangan, hukum kenotariatan dalam hal ini Undang Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris merupakan bagian dari sistem hukum nasional Indonesia, dalam artian bahwa kedudukannya berada dalam posisi ke dua dalam artian sebagai undang-undang di bawah Undang-Undang Dasar 1945.

Politik perundang-undangan adalah subsistem hukum. Oleh karena itu, politik perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum. Politik perundang-undangan diartikan sebagai kebijaksanaan

atau mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik mengenai tata cara pembentukan terkait dengan sistem hukum dan instrumen hukum yang dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Politik penerapan hukum berkaitan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang hukum, termasuk di dalamnya Notaris sebagai Pejabat Umum yang menjalankan sebagian kekuasaan negara. Adapun nilai-nilai moral dan etika serta kepentingan rakyat dalam kenyataan sosial di masyarakat menjadi pedoman Notaris dalam menjalankan jabatan dalam membuat akta otentik.

Akhirnya kita teringat kembali perkataan dari Earl Warren, Mantan Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat Tahun 1953-1969, yang menyatakan "*law is floating in the sea of ethics*", yang berarti hukum itu mengambang di lautan etika. Dengan perkataan lain, hukum hanya perahu layar yang megapung di lautan etika yang luas. Hukum tidak akan ada maknanya kalau tidak dilandasi oleh etika. Demikian juga Undang-Undang tentang Jabatan Notaris tidak bermakna jika para Notaris menjalankan profesi tidak dilandasi oleh Kode Etik Notaris. Notaris yang profesional adalah Notaris yang dalam menjalankan profesinya berlandaskan kepada Undang-Undang Jabatan Notaris, Sumpah/Janji Notaris dan Kode Etik Notaris. Kode Etik Notaris berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap perilaku Notaris, sehingga terwujud Notaris yang profesional.

E. Penutup

1. Notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan sebagian tugas negara (mewakili kekuasaan pemerintah) melalui pemberian kewenangan melalui atribusi yang merupakan politik perundang-undangan dan bagian dari subsistem sistem hukum nasional, sehingga tidak dapat dipisahkan dari politik hukum. Politik perundang-undangan diartikan sebagai kebijaksanaan atau mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini UU No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan UU No 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
2. Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan penormaan dari Sumpah/Janji Notaris dan Kode Etik Notaris, sehingga Notaris dalam menjalankan kewenangannya membuat akta otentik berpegang pada nilai etika dan nilai moral serta kepentingan rakyat dalam kenyataan sosial di masyarakat demi terwujudnya Notaris profesional.

3. Penormaan etik dan moral dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, maka sanksi pelanggaran etik dan moral bagi kalangan Notaris semakin tegas, yang dalam hal ini dapat berupa sanksi administrasi, sanksi perdata, maupun sanksi pidana.

DAFTAR PUSTAKA

- Berten, K, *Etika*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).
- Hartono, Sunaryati, *Apakah The Rule of Law itu?* (Bandung: Alumni, 1976).
- _____, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991).
- Harjon, Philipus M, Wewenang Pembatalan Peraturan Daerah, *Journal Law Riview*, Vol. XII No 3 Tahun 2013.
- Komarudin, Ade, *Politik Hukum Integratif Pengembangan Daya Saing Usaha Mikro Kecil dan Menengah dalam Era Liberalisasi Ekonomi serta Implementasinya di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Teori Negara Kesejahteraan*, (Disertasi Program Pascasarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, 2012).
- Lubis, Solly, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (legal Policy and Public Policy)*, (Bandung: Mandar Maju, 2014).
- Muhammad, Abdulkadir, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).
- Magnis, Franz-Suseno, *Etika Politik. Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019).
- Mahfud, Moh. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Depok: Rajawali Pres, 2018).
- Seran, Alexander, *Moral Politik Hukum*, (Jakarta: Obor, 1999).
- Sugiarto, Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

Tedjosaputro, Liliana, *Etika Profesi Notaris. Dalam Penegakan Hukum Pidana*, (Yogyakarta: BIGRAF Publishing, 1995).

Sudrajat, Tedi, *Hukum Birokasi Pemerintah. Kewenangan & Jabatan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

Simposium Indonesia Negara Hukum, pada Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan (FHIPK) Universitas Indonesia, Jakarta, tanggal 6-9 Mei 1966.

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

UndangUndang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UndangUndang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia, Banten, 29-30 Mei 2015.

**Bandul GBHN Kembali, Haruskah?
Prespektif Hukum terhadap Wacana Amandemen
Tahap ke-5**

Vieta Cornelis

Dosen Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya

A. Pendahuluan

Solly lubis pernah menulis “Saya tidak apriori, dan tidak berpretensi untuk mengkramatkan atau mendewakan UUD, Karena Justru saya berprinsip bahwa UUD-lah sebagai alat dan instrumen bagi manusia untuk mencapai Kesejahteraan hidupnya, bukan manusia dikorbankan untuk supremasi dan pengkramatan UUD. Soal yang pokok, ialah apakah sudah benar benar tuntas pelaksanaan UUD itu selama waktu yang lalu ini, atau manusia manusia penguasanya yang menyerimpungkan pelaksanaan UUD itulah yang dilayak dituding bukan UUDnya. atau bangsa ini mungkin memiliki budaya politik lekas bosan terhadap sesuatu pola atau konsep, dan cenderung gonta ganti konsep, sebelum tuntas merealisasikan konsep yang dilakukannya sendiri.”¹ Memang dinamika ketatanegaraan kita sangat dinamis dalam pelaksanaannya sehingga pemikiran pemikiran untuk merubahnya juga senantiasa bergulir seiring dengan suasana politik di negara kita.

Akhir akhir ini wacana kembali ke GBHN (Garis Garis besar Haluan Negara) semakin gencar di perbincangkan, baik dari kalangan Masyarakat, Cendikiawan dan para pejabat lembaga Negara, Puncaknya pada peringatan Hari Konstitusi dimana MPR memandang perlu penyesuaian konstitusi untuk menata sistem ketatanegaraan melalui perubahan kelima UUD 1945, serta merekomendasikan untuk meng-

¹ Solly Lubis, *Mengapa Undang -undang Dasar perlu dirubah* artikel/ Makalah untuk BP-MPR-RI, 2000.

hadirkan kembali Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN (Garis garis besar haluan Negara).

Seiring dengan bergulirnya demokrasi yang semakin bergerak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang menjadi Pertanyaan yang mendasar untuk hal ini dikemukakan oleh masyarakat atau rakyat pada umumnya bahwa Pembangunan Indonesia sudah tidak mempunyai arah tujuan. Masyarakat merasa bahwa Pembangunan atau dinamika pembangunan di negara kita sudah kehilangan arah jika hanya berpatokan pada visi dan misi Presiden dan wakil Presiden terpilih, sehingga akhir akhir ini bandul pemerintahan yang berkaitan dengan pembangunan sering di dibandingkan dengan pembangunan pada masa orde baru yang pada saat itu GBHN merupakan poros utama suksesnya pembangunan.

GBHN pada awalnya termuat pada pada UUD NRI 1945 (*staatsgrundgesetz*) sebelum di amandemen yang berada pada Pasal 3 yang menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang Undang Dasar Dan Garis Garis Besar daripada Haluan Negara namun pada era reformasi perubahan konstitusi pada amandemen ketiga menghapuskan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, Sehingga Pasal 3 ayat 1 menegaskan bahwa: Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Sehingga Tugas MPR hanya berada pada ranah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Perubahan ini bukan tanpa dasar karena ada satu hal yang paling mendasar yang mengakibatkan perubahan pada pasal pasal selanjutnya sehingga memangkas kewenangan MPR dalam Hal GBHN, pada perubahan Kedua amandemen yang sangat fundamental yang berada pada Pasal 1 ayat 2. Salah satu alasan yang mendasar yaitu, “kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketentuan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 ini yang membentuk sistem kedaulatan berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan seolah telah menyerahkan sepenuhnya kepada MPR untuk bertindak sebagai penyelenggara negara tertinggi”.²

Berdasarkan salah satu alasan inilah sehingga merubah hal yang sangat fundamental pada Reformasi konstitusi yang dilaksanakan yang sangat fundamental dilakukan dalam perubahan konstitusi Republik Indonesia di mana pada Pasal 1 ayat 2 mengamanatkan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut

² Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intras, Malang, 2004, hal. 3.

Undang-Undang Dasar” Sehingga perubahan yang terjadi adalah kedaulatan dikembalikan kepada Rakyat”. Implikasi perubahan Formula kedaulatan adalah menempatkan sebuah sistem ketatanegaraan yang membangun lembaga kenegaraan berada di bawah UUD”. UUD 1945 yang bersifat *normative closed*, sehingga tidak mudah diubah oleh MPR diluar agenda perubahan UUD”. Padahal sebelum reformasi konstitusi pasal 1 ayat 2 sebelum berubah menjelaskan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Konsep inilah sehingga merubah tatanan dan Dinamika Ketatanegaraan sehingga MPR bukan lagi sebagai mandataris rakyat dan MPR menjadi Lembaga negara yang sederajat dengan Lembaga Negara lain, bukan sebagai Lembaga tertinggi Negara. Latar belakang inilah yang harus kita sadari terlebih dahulu atau kita refleksikan kembali sebelum kita berpikir ulang atau sebagai dasar kajian kita terlebih dahulu untuk mengkonsepkan GBHN diberlakukan kembali. Sehingga ada beberapa hal yang patut dicermati dan menjadi kajian bersama sebelum kita memutuskan memberlakukan GBHN kembali dalam wacana ketatanegaraan Indonesia. Mengingat pada Pasal 1 ayat 3 closing statementnya adalah Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sehingga panglima tertinggi adalah Hukum dan sesuai dengan Hirarki peraturan perundang-undangan. UU No 12 tahun 2011 Pasal 7 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menetapkan bahwa UUD 1945 adalah Hukum tertinggi pada hirarki perundang undangan Indonesia, itu sebabnya dasar ini harus kita taati bersama. Namun ada hal yang harus kita berpikir kembali ketika fakta hukum sebagai dasar hidup kita bernegara mengamanatkan seperti hal yang sudah dijelaskan diatas, fenomena dan fakta sosial dalam masyarakat juga harus diperhatikan dimana pembangunan dirasakan tanpa arah meskipun sudah ada dasar UU No 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan juga UU No 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Karena secara fakta sosial apakah ada jaminan visi calon Gubernur dan calon bupati mengikuti visi presiden yang nota bene beda parpol? kemudian Bisakah presiden berikutnya melanjutkan apa yang dilakukan Presiden selanjutnya? Jika Presiden dan calon presiden sebelumnya dan sesudah terpilih yang baru adalah dari pasangan calon dari partai yang sama tentunya akan tidak terlalu berbeda tapi bagaimana jika berbeda partai politik tentunya ini menjadi fakta sosial yang masuk dalam rana hukum yang harus menjadi perhatian bersama.sehubungan dengan wacana Perencanaan Pembangunan

Nasional dengan Model GBHN, Namun sejarah mencatat bahwa GBHN juga tidak sepenuhnya bisa dianggap sukses dalam pedoman menjalankan rencana pembangunan lima tahunnya (repelita). Solly lubis pernah menuliskan kritiknya bahwa:

“Pada dasarnya yang menjadi sasaran utama sebelum dan sesudah SU MPR Maret 1998 itu, dan akhirnya tiba pada saat titik kritis lengser-nya Presiden Soeharto dari posisi sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Masyarakat menilai Presiden Soeharto selalu top administrator dan top management dan tidak konsisten menjabarkan pesan-pesan politik dalam GBHN. Bahkan melakukan manipulasi kebijakan melalui penerbitan Keputusan- keputusan Presiden yang tidak sesuai paradigma keadilan sosial yang diamanatkan Pancasila, UUD 1945 dan GBHN. Keadilan sosial sebagai salah satu sila, yang sekaligus dijiwai oleh keempat sila lainnya dalam Pancasila itu, adalah keadilan sosial yang spesifik Indonesia, tidak sama dengan konsep keadilan sosial yang terdapat di negara lain. Dalam spesifikasinya itu, keadilan sosial dan kerakyatan yang akhir- akhirnya ini dikumandangkan dimanmana terutama oleh mereka yang mempunyai obsesi dan ambisi politik sebagai dasar pemberdayaan ekonomi rakyat dan kerakyatan-sebenarnya bukan hanya relevan dan terbatas untuk kehidupan ekonomi saja. Perlu diperhatikan kembali bahwa “ Keadilan sosial” yang dimaksud sebagai salah satu paradigma filosofis itu, adalah untuk keseluruhan bidang kehidupan bangsa, supaya terkondisi keadilan sosial dalam kehidupan sosial politik ekonomi, sosial budaya, dan bidang Hankamtibmas.”³

Sepanjang sejarah Indonesia,legitimasi atau dasar lembaga mana yang berwenang menetapkan rencana pembangunan Nasional dengan model GBHN. Tentunya jawabannya sangat mudah dikembalikan lagi kepada MPR,Namun dari jawaban yang mudah tersebut perlu adanya pertimbangan dan kajian yang lebih mendalam antara lain dasar hukum kewenangan tersebut diberikan kepada MPR. Mengapa kewenangan itu diberikan kepada MPR, karena pada awalnya kewenangan itu berada pada MPR, tapi secara fakta sosial itu tidaklah mudah, karena apakah ada jaminan bahwa setelah kewenangan itu diberikan kepada MPR ada jaminan pelaksanaan perencanaan pembangunan Nasional akan lebih baik dari pada yang kita jalankan selama era reformasi dengan sistem RPJM?

³ Solly Lubis, *Pembangunan Hukum Nasional*, Seminar pembangunan hukum Nasional Ke VIII, Penegakan Hukum dalam era pembangunan berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman & HAM RI.Denpasar,14-18 July 2003. hal.3

Mengutip pendapat Prof Saldi Isra dalam diskusi Asosiasi Pengajar HTN/HAN yang berjudul: Mencari Peta Jalan Haluan Negara Untuk Indonesia Masa Depan di Hotel Nam, Kemayoran, Jakarta, Maret 2016, Dijelaskan bahwa jika mengadopsi GBHN konsep lama akan menimbulkan kesemerawutan ketatanegaraan yang sangat serius, karena konsep sistem pemerintahan kita adalah Presidensial bisa melahirkan anomaly yang luar biasa, Karena situasi saat ini sangat berbeda dengan penyelenggaraan negara pada masa lalu. Konstelasi Politik berlangsung dengan keterlibatan multipartai dimana otoritas partai tidak bersumbu secara tunggal pada presiden. Konstelasi politik ini tentunya tercipta karena berdasarkan amanat Undang-undang Dasar MPR bukan lagi mandataris rakyat. Sehingga Dasar hukum yang harus di benahi adalah bagaimana legal binding memposisikan Kedaulatan itu tetap berada kepada Rakyat namun kewenangan untuk memberi arah pada Pembangunan itu kita berikan kepada MPR. Ini harus dikaji bersama bentuk hukum yang meredesainnya adalah tentunya dengan merubah Konstitusi selain itu ada terobosan yang harus dilihat adalah memberikan kewenangan lagi kepada Tap MPR, karena konstelasi awal GBHN dilahirkan dengan menggunakan Tap MPR terlebih dahulu setelah Konstitusi. Awalnya adalah Tap MPR No.IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Persoalannya pada saat ini ketetapan MPR setelah perubahan UUD 1945, MPR hanya dapat mengeluarkan ketetapan MPR yang bersifat penetapan (beschikking) yaitu: “Menetapkan wapres menjadi Presiden, memilih wapres apabila terjadi kekosongan jabatan Wapres, dan memilih Presiden dan wakil Presiden apabila Presiden dan wakil presiden mangkat berhenti diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya secara bersama sama”.⁴ Ruang inilah yang harus dipikirkan untuk diubah sehingga Ketetapan MPR mempunyai Tap MPR yang berdasarkan sifatnya bisa mengatur dan memberi tugas kepada Presiden dan lembaga Tinggi Negara lainnya. Hal ini bisa terwujud jika mengamandemen kembali UUD 1945 dan mengembalikan tugas kewenangan MPR sebagai lembaga yang menetapkan GBHN. Hanya saja di perlu dipikirkan namanya bukan GBHN lagi karena secara psikologi bagi para reformasi sangat antipasti dengan produk produk dizaman Presiden kedua RI sehingga perlu dipikirkan wacana model GBHN dengan konsep yang berbeda pula. Persoalan mengubah konstitusi atau Undang-undang dasar bukan

⁴ MPR-RI, *Bahan tayangangan Materi sosialisasi putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Ketetapan MPR-RI dan Keputusan MPR-RI*, Sekjen MPR -RI, 2010

perkara yang mudah. Jika MPR mempunyai wacana tersebut harus di pikirkan dengan baik tentunya dengan indikator dan index yang mendukung mengapa model GBHN harus diwujudkan kembali. Artinya selain adanya kajian dibutuhkan juga dengar pendapat dengan masyarakat dan ada bukti indikator yang kontekstual dalam bentuk tabel ataupun apapun itu yang menunjukkan fakta keberhasilan dan kegagalan sistem yang sudah berjalan pada saat reformasi dengan bandul perbandingan GBHN yang lama serta konsep GBHN yang baru seperti apa nantinya atau grand desainnya sudah diwacanakan terlebih dahulu jangan jangan kita hanya rebut diawal untuk kembali ke perencanaan pembangunan model GBHN namun setelah tercapai kita tidak punya patokan arahan bahkan grand desain yang jelas tentang Konsep atau model GBHN yang baru.

Relevansi tidak perlunya GBHN karena Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung. Problematika yang kedua ini merupakan jawaban yang sulit juga karena pada prinsipnya kita menganut sistem pemerintahan Presidensil. “Pada pemerintahan bersistem Presidensil Presiden dipilih secara langsung atau dipilih oleh dewan “*electoral*” dan diberhentikan melalui proses peradilan. Dengan pemilihan presiden secara langsung presiden tidak mutlak memerlukan “political support” dari parlemen, karena kedudukan Presiden tidak tergantung pada parlemen.⁵ Selain itu reformasi konstitusi telah mengubah supremasi MPR menjadi Supremasi konstitusi sehingga implikasi perubahan formula kedaulatan ini menjadi alasan pembenar dilaksanakan sistem Pemilihan Presiden/wakil Presiden secara langsung. Dan kemudian mengakibatkan struktur dan kewenangan dari MPR mengalami pendeგრასian fungsinya sebagai lembaga pemasyarakatan rakyat. MPR dalam melaksanakan

kewenangannya yang hanya bersifat insidental , yang ketika keberadaannya ketika terjadi sidang gabungan antara DPR dan DPD dalam pelaksanaan tugas yang diamatkan dalam UUD 1945. Pendapat saya GBHN bisa saja diberlakukan dalam pemilihan Presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung asalkan dengan syarat kewenangan membuat haluan negara tersebut yang diikuti oleh Presiden dan dalam prakteknya Presiden tidak berhasil sepenuhnya menjalankan GBHN kemudian menjadi alasan pembenaran bagi GBHN untuk memberhentikan Presiden dengan alasan pelanggaran Haluan Negara. Konsep yang dibangun dalam model GBHN baru adalah memberi arahan pada arah pembangunan bukan kembali ke sistem menghendaki pemberhentian Presiden secara politik. Alasan saya

⁵ Soewoto Mulyosudarmo, *op.cit.* Hlm.101

relevansi perlunya konsep seperti GBHN diterapkan meskipun model pemilihan Presiden/wakil Presiden secara langsung mengidentikan sistem pemerintahan Presidential bukan berarti sistem pemerintahan presidential murni yang kita pakai buktinya“ di lembaga kepresidenan bertahan dengan sistem presidensil, tetapi semangat yang berkembang dibidang pemerintahan menuju kearah sistem parlementer”⁶ contoh bukankah Pembentukan Kabinet dengan menggunakan sistem koalisi adalah kebiasaan sistem parlementer, Partai politik besar mempunyai pengaruh yang besar dalam penyusunan Kabinet. Sehingga pendapat saya sah aja untuk melaksanakan GBHN karena perkembangan ketatanegaraan di Indonesia umumnya dipengaruhi oleh dua arus sistem pemerintahan Presidensil dan parlementer. Hanya saja kita harus secara bijak menentukan arah ketatanegaraan. selama visi misi pembentukan konsep model seperti GBHN dilaksanakan dalam kerangka memberi arah terhadap perencanaan pembangunan dan memberi efek legal binding yang lebih kompeten karena berada dalam tataran UUD itu sah sah saja. Karena bayangan saya jika UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ada yang merasa legal standingnya terusik kemudian di bawa dalam rana pengujian uu ke Mahkamah konstitusi dan seandainya Mahkamah konstitusi mengabulkan sebageian ataupun seluruhnya maka legal binding Haluan Negara akan terganggu stabilitas pembangunannya. Perencanaan pembangunan sekarang hanya diwadahi oleh UU RPJPN 2005-2025. Yang menjadi pertanyaan bisakah UU RPJPN bisa memaksa UU yang lain untuk tunduk atau merujuk pada UU RPJPN. Sebab UU yang satu dengan UU yang lain itu sejajar kedudukan Hukumnya. Itu sebabnya di perlukan suatu konsep seperti GBHN, Minimal jika ada Haluan Negara yang sudah di konsepkan sebagai blue print secara tetap yang berada diatas UU maka jaminan Pembangunan akan berkesinambungan.

B. Bijaksanakah membangun Negara seluas Indonesia hanya mengandalkan Visi dan Misi Presiden.

Jika pertanyaan ini didasari bahwa Visi misi dari Presiden berdasarkan consensus dan latarbelakang desain pembangunan berdasarkan Hukum tentunya Bijaksana. Hanya saja persoalannya bukan persoalan bijaksana dan tidak bijaksana Negara ini milik kita semua. Konstitusi mengamanatkan Kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat maka idealnya atau bijaksananya harus ada desain yang mendesain atau mendengarkan pendapat seluruh masyarakat untuk

⁶ *Ibid* hlmn 102

membangun negara seluas Indonesia. Dengan tentunya tidak terlepas dengan apa yang sudah diamanatkan dalam tujuan Negara yang tersurat dalam pembukaan UUD NRI 1945. Dilihat dari Teori Tujuan Negara (*Die Lehren vom zweck des states*) “dapat berbeda berdasarkan filosofi, situasi-kondisi, dan sejarah dari masing masing negara yang terbentuk itu”.⁷ Tujuan hakiki dari Negara republik Indonesia termuat dalam alinea ke-4 pembukaan (Mukaddimah) UUD NRI 1945 yaitu :

1. Mencapai ketuhanan (Kemerdekaan, perdamaianabadi)
2. Mencapai kemanusiaan universalitas melindungi segenap bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia.
3. Mencapai kesatuan bangsa , mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Mencapai kerakyatan hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Mencapai keadilan sosial.(memajukan kesejahteraan umum).

Tentunya dalam menjabarkan konsep pada alinea keempat pada pembukaan UUD 1945 alinea keempat diperlukan permusyawaratan yang matang. Untuk menjadikan Grand desain pembangunan.

Konsep atau model GBHN mempunyai sifat yang konsisten dan berkelanjutan. Konsisten artinya diikuti dan ditaati oleh seluruh penyelenggara negara secara menyeluruh dari Pusat sampai ke Daerah. Berkelanjutan artinya di ikuti dan ditaati oleh setiap rezim meskipun berganti ganti setiap lima tahun. Tetapi jika dirubah pun model yang sudah kita jalankan pada saat ini, asalkan sesuai konsensus bersama dan sudah sesuai kajian kajian yang dilaksanakan dan fakta fakta yang mendukung bahwa pola/desain ini tidak lagi sesuai dengan kehidupan bernegara kita. Sejalan dengan pendapat dengan solly Lubis “bahwa UUD itu dapat dan boleh dirubah serta ada dasar hukumnya, tinggal persoalan kedua apakah memang sudah cukup alasan politis dalam arti telah adanya kepentingan nasional yang dinilai cukup urgen untuk merubah UUD itu.”⁸

C. Kesimpulan

Pemikiran-pemikiran yang mengedepankan kemajuan bangsa ini harus kita pandang dengan paradigma Positif, bahwa semua orang mempunyai semangat untuk membangun bangsa ini. Namun bukan berarti tanpa kajian kajian yang lebih lanjut. Sebagai proses berpikir dan bertindak hati hati dalam melangkah. Sehingga dalam hal ini saya berpendapat sah sah saja kalau kita merefleksikan Pembangunan

⁷ Hendra Nurtjahjo, *ILMU NEGARA, Pengembangan Teori bernegara dan suplemen*, Jakarta, PT RajaGrafindoPersada, 2005, hlm. 25.

⁸ solly lubis, *op.cit.* h.2

dengan kesuksesan dalam bentuk GBHN hanya saja butuh pertimbangan pertimbangan yang di dasari dengan kajian yang mendalam sehingga saya sependapat dengan model atau konsep GBHN maupun pendapat dari Prof Solly Lubis,dengan catatan catatan yang menjadi kajian bersama:

Pertama, dasar hukum yang harus di benahi adalah bagaimana legal binding memposisikan Kedaulatan itu tetap berada kepada Rakyat namun kewenangan untuk memberi arah pada Pembangunan itu kita berikan kepada MPR. Ini harus dikaji bersama bentuk hukum yang meredesainnya adalah tentunya dengan merubah Konstitusi selain itu ada terobosan yang harus di lihat adalah meberikan kewenangan lagi kepada Tap MPR, karena konstelasi awal GBHN dilahirkan dengan menggunakan Tap MPR terlebih dahulu setelah Konstitusi.. Ruang inilah yang harus dipikirkan untuk diubah sehingga Ketetapan MPR mempunyai Tap MPR yang berdasarkan sifatnya bisa mengatur dan memberi tugas kepada PResiden dan lembaga Tinggi Negara lainnya. Hal ini bisa terwujud jika mengamandemen kembali UUD 1945 dan mengembalikan tugas kewenangan MPR sebagai lembaga yang menetapkan GBHN. Hanya saja di perlu dipikirkan namanya bUkan GBHN lagi karena secara psikologi bagi para reformasi sangat antipasti dengan produk produk dizaman Presiden kedua RI sehingga perlu dipikirkan wacana model GBHN dengan konsep yang berbeda pula. Persoalan mengubah konstitusi atau Undang-undang dasar bukan perkara yang mudah. Jika MPR mempunyai wacana tersebut harus di pikirkan dengan baik tentunya dengan indicator dan index yang mendukung mengapa model GBHN harus diwujudkan kembali. Artinya selain adanya kajian dibutuhkan juga dengar pendapat dengan masyarakat da nada bukti indicator yang kontekstual dalam bentuk tabel ataupun apapun itu yang menunjukkan fakta keberhasilan dan kegagalan sistem yang sudah berjalan pada saat reformasi dengan bandul perbandingan GBHN yang lama serta konsep GBHN yang baru seperti apa nantinya atau grand desainnya sudah diwacanakan terlebih dahulu...jangan jangan kita hanya ribut diawal untuk kembali ke perencanaan pembangunan model GBHN namun setelah tercapai kita tidak punya patokan arahan bahkan grand desain yang jelas tentang Konsep atau model GBHN yang baru.Hal ini senada dengan pemikiran Solly Lubis yang menyatakan bahwa Reformasi hukum perlu tetapi juga hukum harus reformatif, dimana,"Di saat-saat krisis politik seperti kita alami sekarang, di mana bangsa kita kelihatan sedang mencari-cari dan ingin menemukan satu formal konstitusionalisme yang dapat disepakati oleh semua kekuatan politik itu khususnya dan segenap

bangsa kita umumnya, maka kondisi interdependen antara politik dan hukum itu memerlukan penanganan dengan bijak dan segera, agar bangsa dan masyarakat ini tidak berlarut-larut berada dalam ketegangan sosial disebabkan oleh krisis politik itu. Jika tidak segera ditanggulangi, maka akan terus berlanjut ketidakpercayaan masyarakat terhadap kemampuan dan wibawa pemerintah sebagai penguasa, dan akan berlarut-larut berkembangnya friksi dan kecurigaan antara sesama kelompok masyarakat politik itu, tanpa ukuran dasar yang disepakati.”⁹

DAFTAR BACAAN

Hendra Nurtjahjo, *ILMU NEGARA, Pengembangan Teori bernegara dan suplemen*, Jakarta,,PT Raja Grafindo Persada,2005.

MPR-RI, *Bahan tayangangan Materi sosialisasi putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Ketetapan MPR-RI dan Keputusan MPR-RI*, Sekjen MPR –RI, 2001.

Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intras, Malang,2004.

Solly Lubis disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan hak Asasi Manusia RI, Denpasar,14-18 juli 2003.

Solly Lubis, *Mengapa Undang -undang Dasar harus dirubah*, artikel/ Makalah untuk BP-MPR-RI, 2000.

UUD NRI 1945.

UU No 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan Perundang undangan.

UU No 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

⁹ Solly Lubis disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII,Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 juli 2003.

Politik Hukum Lembaga Perlindungan HAM dalam Konstitusi

Khalid

Dosen HTN Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan UUD 1945 dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, belum ada mencantumkan kelembagaan atau institusi perlindungan dan penegakan HAM didalamnya, apapun bentuk namanya, semisal Komnas HAM, Komnas Perempuan atau KPAI, ataupun dengan nama lain lagi, seperti Komisi HAM. Padahal kebiasaan pengaturan “Bab” dalam UUD 1945 akan melahirkan lembaga negara yang mengaturnya. Dapat diketahui dalam Bab II ada MPR, Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara, menghadirkan lembaga Presiden dan Wakil Presiden, serta Kementerian didalamnya. Bab VII tentang DPR, Bab VIIA DPD, Bab VIIB Pemilihan Umum, melahirkan Komisi Pemilihan Umum, Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX Kekuasaan Kehakiman, melahirkan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, serta Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara, ada didalamnya TNI dan Kepolisian RI.

Perubahan UUD 1945 bukan hanya perubahan redaksional, melainkan perubahan paradigma pemikiran yang sangat mendasar, mengenai bagaimana cetak biru dan desain makro penjabaran ide negara hukum itu, sejauh ini belum pernah dirumuskan secara komprehensif. Membangun suatu negara hukum harus diletakkan dalam satu kesatuan sistem hukum yang mencakup elemen kelembagaan (elemen institusional), elemen kaidah (elemen instrumental), dan elemen perilaku para subjek hukum yang

menyandang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural).¹

Penguatan Komnas HAM menurut Suparman Marzuki, dengan menempatkan lembaga ini dalam konstitusi (UUD 1945) sebagai lembaga negara. Konsekuensi penguatan tersebut adalah secara protokoler dan hak-hak kelembagaannya akan menjadi sangat kuat. Suatu lembaga nasional yang diberi status pribadi hukum yang terpisah dan berbeda memungkinkannya untuk menjalankan kekuasaan, membuat keputusan secara independen, dan menjalankan fungsinya tanpa gangguan atau hambatan dari pemerintah, lembaga masyarakat atau swasta.²

Penegasan Indonesia sebagai negara hukum diimplementasikan dengan pengaturan tentang hak asasi manusia yang lebih luas dan komprehensif dalam bab khusus, yaitu Bab XA yang terdiri dari Pasal 28A-28J. Dalam bab ini semua aspek hak asasi mendapatkan jaminan (termasuk perempuan dan anak-anak). Aspek tersebut tidak hanya hak di bidang sipil dan politik, tetapi juga hak atas kesejahteraan masyarakat, seperti hak di bidang ekonomi, sosial dan budaya. Pengaturan HAM dalam UUD 1945 merupakan komitmen negara untuk memenuhi syarat keberadaan Indonesia sebagai negara hukum.³

Ketika dijamin dan dilindungi secara konstitusional, bukan berarti HAM secara pasti akan dihormati. Jaminan di tingkat konstitusi tentunya baru sebatas norma yang mengatur bahwa hak asasi manusia itu ada, diakui dan dilindungi. Sementara itu, implementasinya bergantung pada ketersediaan infrastruktur kelembagaan, mekanisme dan komitmen penyelenggara negara.⁴

Menurut Soetandyo Wignjosebroto sebagaimana yang dikutip Ni'matul Huda, bahwa permasalahan yang timbul dalam kehidupan kenegaraan di negara berkembang, seperti Indonesia, berawal dari kenyataan bahwa negara-negara bekas jajahan yang tengah berkembang ini bersedia menata institusi-institusi ketatanegaraan berdasarkan konstitusi. Konstitusi yang mereka kenal dari negara-negara bekas penjajah yang mewarisi tradisi hukum Barat itu, namun

¹ Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014, hlm. 67.

² Suparman Marzuki, *Pengadilan HAM di Indonesia Melanggengkan Impunity*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2012, hlm. 255.

³ Saldi Isra, Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia, dalam *Jurnal Konstitusi* MK. RI., Volume 11, Nomor 3, September 2014, Jakarta, hlm. 410.

⁴ *Ibid.*, hlm. 411.

gagal mewarisi dan menerima tanpa reserve ide dasar konstitusionalismenya mengenai supremasi hukum, dibatasinya kekuasaan negara dan jaminan hak-hak sipil rakyat atas kebebasan asasinya. Disini yang terjadi bukanlah *reception in complexu* melainkan penerimaan konsep negara dan hukum ketatanegaraan Barat secara terpenggal. Konstruksi-konstruksi dan norma-norma positifnya dimengerti dan diterima, tapi ide dan makna dasarnya terlepas dan tak tertangkap.⁵

Komnas HAM dibentuk pertama kali berdasarkan Keppres No. 50 Tahun 1993 dan kemudian hadir dalam UU. No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, namun belum juga diatur berdasarkan undang-undang khusus, melainkan hanya menjadi bagian dari pengaturan dalam undang-undang ini. Padahal di beberapa negara lain, khususnya di kawasan Asia Pasifik, keberadaan lembaga HAM nya sudah diatur dengan undang-undang khusus, bahkan negara Thailand, Afrika Selatan, Malaysia, Australia, Nepal dan Selandia Baru diatur langsung dalam konstitusinya. Keberadaan Komnas HAM selain belum diatur dalam UUD 1945 secara langsung, meski didalamnya terdapat pengaturan terhadap norma-norma HAM yang cukup komprehensif setelah perubahan UUD 1945, dan juga belum diatur dengan undang-undang khusus tentang Komnas HAM.

Era transisi menuju reformasi berlangsung, Komnas HAM diuji untuk dapat menjalankan fungsi dan wewenangnya, dengan terjadinya kerusuhan massif pada bulan Mei 1998 di berbagai kota besar di Indonesia, dengan kasus pembakaran, penjarahan, dan kasus yang paling melanggar HAM pada waktu itu adalah tragedi kekerasan seksual (pemeriksaan) yang dialami perempuan terutama etnis China (Tionghoa). Namun sayangnya, bukan pemberdayaan dan penguatan kewenangan dan kelembagaan terhadap Komnas HAM agar dapat menjalankan fungsi dan wewenangnya dengan baik, tetapi justru melahirkan lembaga baru, yakni Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).

Bagir Manan menyatakan bahwa seharusnya dengan politik pemberdayaan (*empowering policy*), bukan politik institusionalisasi (*institutionalizing policy*). Politik pemberdayaan terutama meliputi ketenagaan, kelembagaan dan kontrol. Selama ini, memecahkan masalah efektivitas, efisiensi dan kontrol dilakukan dengan menciptakan kelembagaan-kelembagaan baru (baik permanen maupun *ad hoc*). Kekuasaan atau wewenang yang terlalu terbagi-bagi atau

⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 31.

terpisah-pisah di satu pihak menjadi tidak efektif dan tidak efisien, serta dapat menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian, di pihak lain menimbulkan ketidakberdayaan.⁶

Komnas Perempuan yang dibentuk di era reformasi ini, diakui sebagai lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998, kemudian diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005. Komnas Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama kaum perempuan kepada Pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawab negara dalam menanggapi dan menangani kekerasan terhadap perempuan.⁷

Era reformasi berjalan belum begitu lama, lahir pula lembaga baru lagi sebagai lembaga perlindungan HAM, yakni Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). Lembaga ini dinyatakan sebagai lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Lembaga ini dibentuk untuk merespon berbagai laporan adanya kekerasan, penelantaran dan belum terpenuhinya hak-hak dasar anak Indonesia. Keputusan politik untuk membentuk KPAI tidak terlepas dari dorongan masyarakat internasional yang menyatakan keprihatinannya atas kondisi anak Indonesia. Kasus-kasus pekerja anak, anak-anak dalam area konflik, pelibatan anak dalam konflik senjata, seperti yang terjadi di Aceh, tingginya angka putus sekolah, busung lapar, perkawinan di bawah umur, trafficking dan sebagainya, telah mendorong masyarakat internasional untuk menekan Pemerintah Indonesia agar membentuk lembaga khusus yang bertugas memantau kondisi perlindungan anak di Indonesia.⁸ Hal ini terjadi dikarenakan belum independen dan efektifnya fungsi dan kewenangan Komnas HAM dalam menangani berbagai kasus pelanggaran terhadap hak-hak anak.

Capaian terhadap pelaksanaan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia belum dapat terlaksana dengan maksimal, dapat dilihat dari kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang belum dapat terselesaikan oleh Komnas HAM dengan terukur dan menyisakan pekerjaan penyelidikan.⁹ Hal ini tidak terlepas dari persoalan

⁶ Bagir Manan, Tantangan Pembangunan Hukum di Indonesia, Makalah pada Mata Kuliah Hukum Konstitusi dan HAM, PDIH UNS, Surakarta, 2015, hlm. 13-14.

⁷ Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum HAM...Op.cit.*, hlm. 229.

⁸ Rahayu, *Hukum Hak Asasi Manusia (HAM)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2012, hlm. 179-180.

⁹ Semua penyelidikan terhadap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat oleh Komnas HAM diputuskan bebas oleh pengadilan, dan masih menyisakan pekerjaan rumah bagi Komnas HAM yang belum terselesaikan penyelidikannya.

model kelembagaan perlindungan HAM itu sendiri masih mengandung sejumlah kelemahan; masih belum kuat dan mandiri, efektivitas fungsi dan kewenangan. Untuk itu, penanganan perlindungan dan penegakan HAM penting dilakukan secara utuh¹⁰ dan terintegrasi.

B. Permasalahan

1. Bagaimana politik hukum lembaga perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi?
2. Bagaimana model lembaga perlindungan hak asasi manusia yang independen dan efektif?

C. Pembahasan dan Analisis

1. Politik Hukum Lembaga Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi.

a. Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945.

Negara Indonesia, seperti juga di negara-negara yang lain, telah mencantumkan beberapa pengaturan hak asasi manusia di dalam undang-undang dasarnya, baik dalam UUD 1945, Konstitusi RIS maupun UUDS 1950. Hak-hak asasi manusia yang tercantum dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) tidak termuat dalam suatu piagam yang terpisah, tetapi tersebar dalam beberapa pasal, terutama dalam Pasal 27 sampai Pasal 34.¹¹

Perjalanan perkembangan suatu pemerintahan yang demokratis harus mampu memberi pemahaman bahwa sumber dari kekuasaan adalah rakyat. Dengan pemahaman demikian, rakyat akan melahirkan sebuah aturan atau regulator yang akan menguntungkan dan melindungi hak-hak asasi manusia (warganya), hal ini dapat dijadikan suatu pijakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara guna menjamin dan melindungi hak-hak rakyat, inilah yang para ahli menyebutnya dengan kata konstitusi.¹²

Perkembangan masa kemerdekaan di Indonesia saat kemerdekaan tahun 1945, Indonesia memberlakukan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Sebelum berlakunya UUD 1945

¹⁰ Fungsi dan kewenangan Komnas HAM tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan, sebagai lembaga perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, sebagai penyelidik pelanggaran HAM yang berat, sebagai pengawas terhadap diskriminasi ras dan etnis, serta termasuk perlindungan terhadap perempuan dan anak.

¹¹ Saifroedin Bahar, *Hak Asasi Manusia, Analisis Komnas HAM dan Jajaran Hankam/ ABRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 2.

¹² Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2008, hlm. 3.

sebagai falsafah negara, telah muncul perdebatan yang dilontarkan para pendiri bangsa, di antaranya dalam penyampaian Soekarno sebagai anggota BPUPKI, sebagai berikut: “Kenapa tidak dituliskan hak Individu bagi orang-orang Indonesia? Tuan-tuan yang terhormat, inilah justru yang hendak saya terangkan. Inilah yang menjadi sumbernya malapetaka-malapetaka di dunia ini. Negara-negara di Eropa dan Amerika, didirikan di atasnya dasar hak kedaulatan staat yang dinamakan staat souvereiniteit. Sebenarnya ini, sebagai yang diterangkan oleh Prof. Soepomo kemarin, sudah mengandung konflik. Hak kemerdekaan manusia sebagai individu, dan hak kemerdekaan kedaulatan staat sebagai satu badan pula”.¹³

Anggota BPUPKI Mohammad Hatta menyatakan, kebutuhan akan HAM yang dicantumkan dalam UUD akan menimbulkan kekuasaan tidak terbatas pada negara. Tercapainya kesepakatan yaitu mencantumkan muatan HAM yang sebelumnya ditentang oleh Soekarno karena dinilai sebagai cerminan nilai barat dan bertolak dengan cita negara kekeluargaan. Meskipun tidak secara langsung memuat pencantuman HAM, namun muatan pasal tersebut cukup menjadi bagian dari cerminan HAM di Indonesia saat itu. Terkait pencantuman HAM ada tiga pandangan di antaranya: pertama, mereka yang berpandangan bahwa UUD 1945 tidak memberikan jaminan atas HAM secara komprehensif; kedua, mereka berpandangan UUD 1945 memberikan jaminan atas HAM secara komprehensif; dan ketiga, berpandangan bahwa UUD 1945 hanya memberikan pokok-pokok jaminan atas HAM.¹⁴

Ismail Sunny melihat banyak kandungan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan HAM. Lihatlah pada pembukaan (*preamble*) misalnya, alinea pertama dengan pengakuan adanya “*freedom to be free*”, alinea kedua dari pembukaan yang menyebutkan Indonesia sebagai negara yang adil. Alinea ketiga yang menekankan bahwa rakyat Indonesia mengatakan supaya berkehidupan berkebangsaan yang bebas adalah salah satu dari pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, yang mengandung persamaan dalam bentuk politik. Alinea keempat dan terakhir, yang berisi dalam garis-garis besarnya pengakuan

¹³ RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Edisi Revisi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 349.

¹⁴ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 95.

dan perlindungan hak asasi manusia dalam seluruh bidang-bidangnya yaitu politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan.¹⁵

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diamandemen berdasarkan keputusan politik yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang memiliki kewenangan untuk mengamandemen konstitusi, untuk menyebut perubahan-perubahan tersebut ‘amandemen’, kendati dalam kenyataannya konstitusi tersebut dapat dikatakan baru. Perubahan-perubahan besar dalam sistem politik dan hukum ditetapkan, beberapa contoh: pemilihan Presiden secara langsung menggantikan pemilihan Presiden oleh MPR, mekanisme peradilan konstitusi diperkenalkan, alokasi kursi untuk militer di MPR/DPR dihapuskan, dan seperangkat ketentuan hak asasi manusia dimasukkan.¹⁶

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen, yakni “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” yang penerapan dan perwujudannya secara demokratis dan konstitusional yang menjamin hak asasi manusia. Hal ini merupakan satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam hukum dasar yang mengenai haknya, karena rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan melalui konstitusi yang menjamin perlindungan hak asasi manusia. Dalam konsep dasar hak asasi manusia, adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.¹⁷

Perkembangan mengenai HAM secara singkat dapat dibagi menjadi tiga kategori, diantaranya: pertama, generasi pertama HAM yang menyangkut masalah hak-hak sipil dan politik, kedua, mengenai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, dan ketiga, mewakili hak persamaan. Khususnya mengenai HAM generasi kedua, hak-hak ini muncul agar negara aktif memberikan perlindungan dan pemenuhan HAM. Hak asasi manusia yang pertama berangkat dari mewakili hak-hak sipil dan politik yang

¹⁵ Ismail Sunny, *Hak Asasi Manusia*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2004, hlm. 2.

¹⁶ Human Rights Resource Centre, *Rule of Law untuk Hak Asasi Manusia di Kawasan ASEAN: Studi Data Awal*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 100.

¹⁷ Rhona K.M. Smith, dkk., *Hukum Hak Asasi Manusia*, UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 11.

dimulai sejak periode Yunani Klasik. Namun konsepsi modern yang kemudian menjelma menjadi HAM, khususnya hak sipil dan politik. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya.¹⁸ Perkembangan hak asasi manusia yang kedua, yaitu hak ekonomi, sosial dan budaya. Muncul dari tuntutan agar negara memberikan pemenuhan akan hak-hak dasar bagi warga negara. Dalam bagian luas, ia merupakan respon terhadap pelanggaran-pelanggaran dan penyelewengan-penyelewengan dari perkembangan kapitalis dan menggaris-bawahinya; tanpa kritik yang esensial, konsepsi kebebasan individual yang mentoleransi, bahkan melegitimasi, eksploitasi kelas pekerjadan masyarakat kolonial. Munculnya generasi HAM ketiga dilandasi oleh rasa solidaritas atau hak solidaritas atau hak bersama dan merupakan rekonseptualisasi dari dua generasi HAM sebelumnya, tercermin dalam Pasal 28 *Universal Declaration of Human Rights*.¹⁹

Perkembangan HAM dalam konstitusi di Indonesia tidak banyak berkembang ketika memasuki era Orde Baru, ketika konstitusi kembali pada UUD 1945. Sebagaimana pengaturan HAM menurut UUD 1945 hanya mengatur dalam Pasal 28 UUD 1945, namun yang menjadi permasalahan ketika bagaimana peran dan tanggung jawab negara melakukan perlindungan dan penegakan terhadap HAM warga negara. Hal ini dipahami bahwa awal kepemimpinan Soeharto yang dimulai tahun 1966 masih dibayangi berbagai persoalan politik, keamanan dan ekonomi dalam negeri.²⁰ Dalam praktik bernegara, terlaksananya HAM secara baik dan bertanggung jawab sangat bergantung kepada *political will*, *political commitmen* dan *political action* dari pelanggaran negara.²¹ Namun keadaan ini berlanjut dengan pengekan hingga pelanggaran hak asasi manusia, yang secara umum dikelompokkan menjadi dua bentuk, yaitu pengekan kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat,

¹⁸ L.G. Saraswati, dkk., *Hak Asasi Manusia, Teori Hukum Kasus*, Departemen Filsafat, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, Jakarta: 2006, hlm. 9.

¹⁹ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 80.

²⁰ Ganewati Wuryandari, dkk., *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*, Pustaka Pelajar dan P2P LIPI, Jakarta, hlm. 129.

²¹ Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 60.

serta penghilangan dan pembunuhan sejumlah orang tanpa dasar hukum.

Gelombang reformasi yang terjadi di Indonesia memicu perubahan yang signifikan mengenai HAM. Diantaranya perubahan UUD 1945 secara bertahap dan melakukan *constitutional reform* yang sebelumnya hanya memuat 71 butir menjadi 199 butir ketentuan. Terlihat pada perubahan kedua dan ketiga dalam Sidang Umum MPR tahun 2000 yang meliputi Hak Asasi Manusia dalam Pasal 28A-28J. Pengaturan HAM dalam perubahan UUD 1945 ini merupakan komitmen negara untuk memenuhi syarat keberadaan Indonesia sebagai negara hukum.²²

Pengaturan mengenai HAM dalam UUD 1945, bahwa antara hak dan kewajiban warga negara adalah seimbang. Kebebasan HAM terhadap manusia lainnya dibatasi oleh undang-undang. Pembatasan atas pelaksanaan HAM hanya dapat ditetapkan dengan undang-undang, dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis. HAM di Indonesia bersumber dan bermuara pada Pancasila. Yang artinya HAM mendapat jaminan kuat dari falsafah bangsa, yakni Pancasila. Bermuara pada Pancasila dimaksudkan bahwa pelaksanaan HAM tersebut harus memperhatikan garis yang telah ditentukan dalam ketentuan falsafah Pancasila. Bagi bangsa Indonesia, melaksanakan HAM bukan berarti melaksanakan dengan sebebaskan-bebasnya melainkan harus memperhatikan ketentuan yang terkandung dalam pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Hal ini disebabkan pada dasarnya memang tidak ada hak yang dapat dilaksanakan secara mutlak tanpa memperhatikan hak orang lain. Pengaturan HAM dalam UUD 1945 mengatur hak-hak dasar setiap warga negara di dalam bidang sosial, ekonomi, politik, budaya, sipil, serta hak atas pembangunan. Setiap warga negara seimbang antara hak dan kewajibannya, pengaturan mengenai HAM dalam UUD 1945 adalah seimbang antara hak dan kewajiban.²³

²² Majelis Permusyawaratan Rakyat RI., *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI., 2011, hlm. 166.

²³ Yeni Handayani, "Pengaturan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi

b. Perdebatan Hak Asasi Manusia dalam Amandemen UUD 1945.

Mengenai hak asasi manusia, pembahasan pertama kali dilakukan dalam forum Panitia Ad Hoc (PAH) III Tahun 1999. Hasil pembahasan PAH I dilanjutkan oleh PAH I (1999-2000). Pembahasan oleh PAH I menghasilkan rancangan perubahan pasal-pasal mengenai hak asasi manusia. Rancangan ini dibawa ke forum Komisi A dalam ST MPR (2000). Hasil akhir perubahan pasal-pasal mengenai hak asasi manusia disahkan dalam Rapat Paripurna ST MPR Tahun 2000.²⁴

Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum, Vincent Radja dari F-KKI menyinggung masalah HAM agar dipertegas secara detail dalam UUD 1945. Masalah-masalah HAM perlu dipertegas secara detail dalam Undang-Undang Dasar 1945 sehingga bangsa Indonesia yang mempunyai dasar filosofi Pancasila dapat lebih beradab. Selanjutnya, Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pandangan umum fraksinya mengenai masalah HAM, yang kesembilan, perluasan HAM. Sebab apa yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 kita sangat sumir terhadap *Declaration of Human Rights*. Kita sadari memang HAM itu lahir sesudah Republik ini lahir.²⁵

Mengenai materi perubahan UUD 1945, F-PDKB dalam pandangan umum yang disampaikan Gregorius Seto Harianto mengemukakan:

Kami dari Fraksi PDKB melihat struktur politik dan yang ada sekarang ini tidak kondusif untuk demokrasi. Ada bagian-bagian tertentu dalam UUD 1945 yang perlu diubah antara lain: Hak-hak asasi manusia yang sekarang ada dalam Tap MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, dimasukkan dalam UUD 1945 sehingga negara sungguh-sungguh dan lebih bertanggung jawab menjamin hak asasi manusia bagi penduduk Indonesia.²⁶

Sementara itu, dalam pandangan umumnya juru bicara F-UG Valina Singka Subekti mengemukakan sebagai berikut:

Indonesia dan Konstitusi Amerika Serikat,” dalam *Jurnal Rechts Vinding*, 13 Oktober 2014, Jakarta, hlm. 4.

²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 8.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 213.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 214.

Perluasan hak-hak warga negara melalui penegakan HAM dengan menghormati prinsip-prinsip anti diskriminasi politik, agama, dan gender, hak berposisi dan hak berpartai politik serta satu pengaturan mengenai Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan pengaturan adanya Komisi Nasional Anti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.²⁷

Perdebatan hak asasi manusia dalam amandemen UUD 1945 ini, dapat dilihat usulan dan masukan perubahan mengenai kelembagaan HAM, hanya Valina Singka Subekti yang menyampaikan usulan perlu adanya pengaturan mengenai Komnas HAM dalam UUD 1945 sebagai lembaga penegak HAM, namun sayangnya usulan ini tidak menjadi pembahasan dan perdebatan dalam rapat-rapat selanjutnya.

Usulan terakhir terkait perubahan Undang-Undang Dasar 1945 disampaikan oleh F-UG yang diwakili oleh Valina Singka Subekti, namun apa yang disampaikan oleh Valina tidak melanjutkan apa yang telah disampaikannya pada pembahasan pertama terhadap perlunya ada Komnas HAM dalam konstitusi sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia.

Perdebatan HAM yang begitu panjang dalam perubahan UUD 1945, namun dapat dikatakan bahwa perdebatan mengenai lembaga HAM atau Komnas HAM tidak ada nampak sama sekali diperdebatkan penting atau tidaknya masuk dalam UUD 1945. Hanya Valina Singka Subekti yang sempat menyebutkan pada rapat awal akan perlunya Komnas HAM dicantumkan dalam UUD 1945, tetapi tidak ditanggapi dan tidak juga mendapat tanggapan di rapat-rapat berikutnya. Valina juga tidak menyampaikan tawarannya tersebut agar mendapat tanggapan di rapat-rapat berikutnya.

Menurut M. Solly Lubis, akan berlanjut semacam pendidikan politik praktis yang akan mengantarkan bangsa ini ke suatu era kesadaran konstitusionalisme, karena di saat-saat situasi makin kacau, mau tak mau bangsa ini pasti akan mencari suatu konsep dan metode sebagai landasan berpikir dan bertindak untuk menemukan satu format konstitusionalisme yang dirasakannya pas dan cocok untuk menata kehidupan bangsa yang multi aspirasi dan kepentingan ini atau ide masyarakat madani.²⁸

²⁷ *Ibid.*

²⁸ M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 11.

2. Model Lembaga Perlindungan Hak Asasi Manusia yang Independen dan Efektif.

Belum terpenuhinya integrasi kelembagaan hak asasi manusia dalam UUD 1945, selanjutnya menjadi tantangan bagi konstitusionalisme hak asasi manusia. Cikal bakal lahirnya konstitusi adalah karena konsensus antara negara dengan rakyat, bahwa negara (penguasa) tidak boleh semena-mena atau sewenang-wenang kepada rakyatnya, dengan kata lain warga negara harus dilindungi hak-hak asasinya, hak asasi warga negara dapat terlindungi jika hadirnya lembaga perlindungan dan penegakan HAM yang kuat dan independen dalam konstitusi.

Mengingat urgensinya hak asasi manusia, maka keberadaannya perlu dikukuhkan dalam konstitusi atau UUD dan menjadi constitutional rights. Tidak berlebihan catatan Richard Bellamy mengatakan, *“where by a constitution’s task is viewed as being to embody the substance of fundamental law rather than to provide a fundamental structure for law making”*. (Dimana melaluipandangan konstitusi bahwa untuk mewujudkan substansi dasar hukum kemudian memberikan struktur dasar pembentukan hukum). Kenyataan-kenyataan baru ini, sekaligus dapat dipergunakan untuk meninjau kembali pengajaran hukum tata negara Indonesia yang sangat menekankan aspek-aspek kelembagaan seperti diajarkan Logemann (*Staatsrecht van Indonesia*).²⁹

Kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia masa transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya komisi negara independen (*independent agencies*) maupun lembaga non struktural lainnya, serta komisi eksekutif (*executive branch agencies*). Lahirnya komisi-komisi ini seperti jamur di musim hujan, semua bidang kenegaraan berlomba menghadirkan komisi negara. Tidak sedikit pembuatan undang-undang yang mewujudkan komisi negara baru.³⁰

Sistem ketatanegaraan Indonesia masih saja gamang dan mencari bentuk. Reformasi institusional ketatanegaraan menemukan banyak masalah dan justru menimbulkan keraguan publik. Salah satunya keberadaan komisi negara independen yang tidak jelas kedudukan dan suasana kebatinannya (*legal spirit*) dalam sistem

²⁹ Bagir Manan, *Titik Taut Konsep Konstitusi dengan Konsep Konstitusionalisme, Negara Hukum, Hak Asasi, dan Demokrasi*, dalam Makalah sebagai Penghormatan Purnabakti Ketua Muda Mahkamah Agung RI., H.M. Imron Anwari, Jakarta, 2014, hlm. 22.

³⁰ Denny Indrayana, *Negara antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 264.

ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal ini merupakan konsekuensi logis, dikarenakan pengaturan tentang komisi negara independen tidak dimasukkan sebagai kesepakatan dasar dalam constitutional design ketika UUD 1945 diamandemen oleh MPR periode 1999-2002.³¹

Apabila ditinjau dari perspektif checks and balances, maka keberadaan komisi negara independen antara ada dan tiada. Dengan kata lain, komisi negara independen pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia masih berada di wilayah yang samar-samar (grey area). Di satu sisi, hampir tidak ada satu komisi negara independen pun di Indonesia yang berfungsi efektif sebagai pengontrol dan atau penyeimbang terhadap salah satu proses kekuasaan dari trias politica, sedangkan di sisi lain, sebagian komisi negara independen merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan yang bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power institutions*).³²

M. Solly Lubis berpendapat, agar jaminan dan perlindungan hak-hak asasi itu disalurkan melalui perundang-undangan secara konkrit.³³ Berkaitan dengan kedudukannya, Komnas HAM adalah lembaga yang unik karena diatur dalam UU.No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, kedudukannya dirumuskan dengan istilah lembaga yang “setingkat lembaga negara.” Pengaturan kedudukan Komnas HAM sebagai lembaga yang “setingkat lembaga negara” telah menimbulkan penafsiran. Karena apakah yang dimaksud dengan perumusan seperti itu, apakah setingkat lembaga negara berarti Komnas HAM adalah lembaga negara atau bukan, hal ini menyebabkan belum jelasnya status kelembagaan Komnas HAM dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikarenakan oleh bunyi dan maksud dari undang-undang ini yang ambigu.

Pembahasan mengenai eksistensi komisi negara dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat komisi negara tersebut akan melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara, yang di sekelilingnya telah berdiri lembaga-lembaga negara yang jelas satu sama lain. Strategis tidaknya sebuah komisi, akan sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan komisi tersebut dibandingkan dengan

³¹ Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 6.

³² *Ibid.*, hlm. 6-7.

³³ M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 196.

lembaga-lembaga negara lain, atau berkedudukan yang setara satu sama lain.³⁴

Dasar keberadaan konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan oleh negara. Konstitusi merupakan konsensus bersama atau general agreement seluruh warga negara. Organisasi negara tersebut diperlukan oleh warga negara agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Kepentingan yang mendasar dari setiap warga negara yaitu perlindungan terhadap haknya sebagai manusia. Oleh karena itu, hak asasi manusia (HAM) merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar modern. HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati dan dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.³⁵

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan yaitu: (1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). (2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).³⁶

Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya menyatakan; pemerintahan yang konstitusional itu bukanlah pemerintahan yang sekedar sesuai dengan bunyi pasal-pasal konstitusi, melainkan pemerintahan yang sesuai dengan bunyi konstitusi yang memang menurut esensi-esensi konstitusionalisme.³⁷

³⁴ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang, dan Setara Press, Malang, 2010, hlm. 9.

³⁵ Yeni Handayani, "Pengaturan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dan Konstitusi Amerika Serikat," dalam *RechtsVinding Online Jurnal RechtsVinding*, Media Pembinaan Hukum Nasional, 13 Oktober 2014, hlm. 1.

³⁶ Jimly Asshidiqqie, *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 101.

³⁷ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Socio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2001, hlm. 119.

Urgensi pengaturan kelembagaan perlindungan dan penegakan HAM didalam UUD 1945 adalah untuk melaksanakan perlindungan dan penegakkan HAM tersebut yang lebih efektif, kuat dan independen, walaupun pengaturan mengenai hak asasi manusia sudah cukup banyak diatur dalam pasal-pasal UUD 1945 tersebut, untuk itu diperlukan penguatan kelembagaan HAM didalamnya. Penguatan kelembagaan disadari diperlukan dengan pembangunan hukum yang terus diupayakan dan dengan kemauan yang kuat dari semua aparatur negara, baik Pemerintah maupun DPR.

Independensi lembaga atau organ-organ HAM sangat penting untuk menjamin terlaksananya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia, jika tidak fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah terhadap penelantaran dan pelanggaran HAM yang bersentuhan dengan kekuasaan negara. Misalnya, fungsi Komnas HAM sebagai lembaga penyelidik terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh penguasa negara dapat tidak berjalan dengan baik dalam melaksanakan fungsinya tersebut. Begitu pula dengan Komnas Perempuan dan KPAI dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan dengan menyatakan tidak ada pelanggaran terhadap perempuan dan anak-anak jika bersentuhan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh kekuasaan negara. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum.

D. Kesimpulan

1. Politik hukum lembaga perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi penuh dengan perdebatan tentang perlu atau tidaknya lembaga negara perlindungan hak asasi manusia termaktub dalam konstitusi. Integrasi dan pemenuhan kelembagaan perlindungan hak asasi manusia yakni Komnas HAM, Komnas Perempuan dan KPAI kedalam konstitusi perlu dilakukan untuk menguatkan independensi kelembagaan HAM ini. Urgensi keberadaan Komnas HAM sebagai lembaga yang diatur langsung oleh UUD 1945 akan mempertegas kedudukannya sebagai lembaga negara, bukan hanya sebagai lembaga yang setingkat dengan lembaga negara lain, sebagaimana yang diatur selama ini. Hal ini untuk memperjelas hubungan kelembagaan antara Komnas HAM dengan lembaga-lembaga negara lainnya, sehingga dapat menghindari terjadinya overlapping dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangannya. Semakin mempertegas urgensi

keberadaan Komnas HAM dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena fungsi dan wewenang yang dimilikinya merupakan sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu memberikan perlindungan dan penegakan HAM dalam negara. Penguatan ini penting dilakukan, sebagai bentuk komitmen tegas negara untuk memberikan perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia agar dapat terlaksana dengan baik, independen, lebih efektif dan berkeadilan.

2. Model lembaga perlindungan hak asasi manusia yang independen dan efektif yaitu dengan mengintegrasikan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia menjadi satu kesatuan kelembagaan yang integral kolektif kolegial. Tidak memisahkan terhadap jenis perlindungan dan penegakannya, baik terhadap kejahatan HAM yang berat, genosida, terhadap anak, perempuan, gender, ras, etnis, agama, penyandang cacat, sosial, politik, maupun bentuk perlindungan hak asasi lainnya. Perlu adanya Dewan Etik Komnas HAM, untuk menjaga kewibawaan lembaga, menjaga netralitas dan independensi komisioner Komnas HAM dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution. 2001. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Bagir Manan. 2014. *Titik Taut Konsep Konstitusi dengan Konsep Konstitusionalisme, Negara Hukum, Hak Asasi, dan Demokrasi*. Jakarta: Makalah sebagai Penghormatan Purnabakti Ketua Muda Mahkamah Agung RI., H.M. Imron Anwari.
- _____. 2015. *Tantangan Pembangunan Hukum di Indonesia*, Surakarta: Makalah pada Mata Kuliah Hukum Konstitusi dan HAM, PDIH UNS.
- Denny Indrayana. 2008. *Negara antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Ganewati Wuryandari, dkk. 2005. *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*. Jakarta: Pustaka Pelajar dan P2P

LIPI.

- Gunawan A. Tauda. 2012. *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Genta Press.
- Harjono. 2008. *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI.
- Human Rights Resource Centre. 2011. *Rule of Law untuk Hak Asasi Manusia di Kawasan ASEAN: Studi Data Awal*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- L. G. Saraswati, dkk. 2006. *Hak Asasi Manusia, Teori Hukum Kasus*. Jakarta: Departemen Filsafat, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia.
- Lukman Hakim. 2010. *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang, dan Setara Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. 2004. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Buku VIII: Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____. 2011. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

- Majda El Muhtaj. 2005. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- _____. 2008. *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- M. Solly Lubis. 1982. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni.
- _____. 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. Bandung: Mandar Maju.
- Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Rahayu. 2012. *Hukum Hak Asasi Manusia (HAM)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Rhona K.M. Smith, dkk. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII.
- RM. A.B. Kusuma. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Edisi Revisi. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Safroedin Bahar. 1995. *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- _____. 1996. *Hak Asasi Manusia, Analisis Komnas HAM dan Jajaran Hankam/ ABRI*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Saldi Isra. 2014. *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, dalam Jurnal Konstitusi MK. RI. Jakarta: September, Volume 11, Nomor 3.
- Satya Arinanto. 2008. *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Suparman Marzuki. 2011.*Tragedi Politik Hukum HAM*.Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pusham UII.
- _____. 2012.*Pengadilan HAM di Indonesia; Melanggengkan Impunity*.Jakarta: Penerbit Erlangga.
- _____. 2014.*Politik Hukum Hak Asasi Manusia*.Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Yeni Handayani. 2014.*Pengaturan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dan Konstitusi Amerika Serikat*. Jakarta: 13 Oktober, dalam RechtsVinding Online Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional.

**Fleksibilitas Hubungan Kerja
Sudut Pandang Politik Hukum Perburuhan:
Mengkaji RUU Omnibus Law Cipta Kerja**

Agusmidah
Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Masyarakat Industrial di awal Tahun 2020 dihadapkan dengan wacana pemerintah untuk mengamandemen beberapa pasal dalam UU No 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dalam RUU Omnibus Law Cipta Kerja (awalnya bernama Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja yang disingkat UU Cilaka). Reaksi serikat pekerja/serikat buruh bernada ketidaksetujuan dan mengkritik secara massif rencana tersebut.¹ Poin kritik terhadap hal ini pertama: tidak adanya keterbukaan pemerintah dalam penyusunan naskah akademik dan draft RUU, kedua: Pasal-pasal yang masuk dalam Klaster Ketenagakerjaan mereduksi hak pekerja dan dinilai menghilangkan perlindungan bagi pekerja/buruh antara lain tidak ada batasan PKWT dan alih daya pekerja, PHK dipermudah, pesangon diubah, TKA dipermudah, penetapan upah minimum juga diubah.

Sisi lain, pemerintah mendalilkan bahwa Indonesia butuh regulasi yang respon terhadap iklim investasi, sebagai upaya menggenjot

¹ Kompas.com dalam <https://money.kompas.com/read/2020/02/17/111146726/buruh-ancam-demo-besar-besaran-tolak-omnibus-law-ruu-cipta-kerja> (aksestanggal 7 April 2020). Lihat juga dalam [Republika.co.id](https://republika.co.id/berita/q70ugo335/ribuan-buruh-di-jatim-gelar-aksi-tolak-omnibus-law) dalam <https://republika.co.id/berita/q70ugo335/ribuan-buruh-di-jatim-gelar-aksi-tolak-omnibus-law> (aksestanggal 7 April 2020). Baca juga [CNN Indonesia.com](https://www.cnnindonesia.com/nasional/2020031-1133729-20-482415/tolak-omnibus-law-buruh-ancam-mogok-kerja-massal) dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2020031-1133729-20-482415/tolak-omnibus-law-buruh-ancam-mogok-kerja-massal> (Akses tanggal 7 April 2020)

pertumbuhan negara yang kian hari dirasa semakin melambat. Payaman Simanjuntak² mencontohkan dalam hal kebijakan upah:

Pemerintah berkepentingan juga untuk menetapkan kebijakan pengupahan, di satu pihak untuk tetap dapat menjamin standar kehidupan yang layak bagi pekerja/buruh dan keluarganya, meningkatkan produktivitas dan meningkatkan daya beli masyarakat. Di lain pihak, kebijakan pengupahan harus dapat menstimulasi investasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja serta mampu menahan laju inflasi.

Fleksibilitas tenaga kerja menjadi konsep yang kian mencuat dalam hubungan industrial akhir-akhir ini. Economics.com mengatakan, fleksibilitas tenaga kerja adalah keleluasaan pengusaha untuk mengurangi penggunaan tenaga kerja, termasuk mengubah jam kerja. Hal ini sering mensyaratkan pengaturan tenaga kerja secara minimal (tidak ada upah minimum dan lemahnya serikat buruh).³

Indonesia memiliki persoalan menuntaskan pengangguran,⁴ memperluas lapangan kerja, menambah modal/capital untuk pelaksanaan pembangunan, hingga simpulan mengamandemen sejumlah UU yang berkaitan dengan kemudahan Investasi dilakukan dengan “meminjam” praktek di negara asing yang dikenal sebagai “omnibuslaw”.

Terlepas omnibus law tepat atau tidak bagi Indonesia, tulisan ini hanya akan membahas kluster Ketenagakerjaan yang menjadi bagian dari omnibus law Cipta Lapangan Kerja. Pembahasan meliputi penjelasan atas permasalahan utama yakni apakah tepat fleksibilitas hubungan kerja digunakan sebagai politik hukum dalam membentuk peraturan perundangan (RUU Omnibus law Cipta Kerja).

² Payaman J. Simanjuntak, Reformasi Sistem Pengupahan Nasional, dalam Informasi Hukum Vol. 5 Tahun VI, 2004 juga dapat dilihat di <http://www.nakertrans.go.id/newsdetail.php?id=205> (akses 28 Agustus 2006).

³ Pikiran Rakyat, Fleksibilitas di Sejumlah Negara, 1 Mei 2006. Baca juga Kompas.com dalam <https://surabaya.kompas.com/read/2019/12/30/143336326/menurut-kspi-ini-5-fakta-ruu-omnibus-law-yang-rugikan-para-buruh?page=2> (aksestanggal 7 April 2020).

⁴ BPS, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/11/05/1565/agustus-2019--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-28-persen.html>.

(AksesTanggal 8 April 2020). Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) 5,28% per Agustus 2019. Sakernas Agustus 2019 mencatat ada sejumlah 8,13 juta orang setengah pengangguran (orang yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu dan masih mencari pekerjaan atau masih bersedia menerima pekerjaan) dan 28,41 juta orang pekerja paruh waktu (orang yang bekerja di bawah jam kerja normal kurang dari 35 jam seminggu tetapi tidak mencari pekerjaan atau tidak bersedia menerima pekerjaan lain).

Tulisan ini menggunakan pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan, dengan sumber data sekunder yang berasal dari kepustakaan, media massa, jurnal ilmiah, hasil diskusi yang pernah penulis hadiri baik di tingkat nasional maupun daerah. Kebanyakan tulisan ini mengambil pokok pemikiran dalam disertasi penulis sendiri yang berjudul Politik Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (2007), yang sedikit banyak dipengaruhi oleh pemikiran M. Solly Lubis khususnya kerangka pikir Sistem Kehidupan Nasional yang relevan dengan keadaan ke Indonesia-an, baik dulu, kini, dan nanti, kecuali terjadi perubahan terhadap dasar negara Pancasila.

B. Politik Hukum Indonesia Versus Fleksibilitas Hubungan Kerja

Dimanakah menemukan politik hukum dari suatu negara? Ini dijawab oleh Soediman Kartohadiprodjo⁵ yakni di dalam Undang-Undang Dasar/Konstitusi, atau dalam ketentuan-ketentuan negara yang lain (yang dimaksud bisa berupa GBHN di masa OrdeBaru, atau Program Pembangunan Nasional di era Reformasi). Pertanyaan selanjutnya apakah di dalam UUD RI Tahun 1945 memuat politik hukum? Ini dijawab oleh T. Mohammad Radie⁶ yang menyatakan bahwa UUD 1945 tidak mencantumkan secara tegas politik hukum yang harus diikuti, oleh karenanya untuk mengetahui politik hukum di negara kita harus dicari pada sumber lainnya, yaitu Garis-garis Besar Haluan Negara serta naskah lainnya.

Khusus mengenai perburuhan yang menjadi bagian ketenagakerjaan, jika diperhatikan maka UUD RI Tahun 1945 sebenarnya mengandung politik hukum mengenai ketenagakerjaan, yaitu dalam Pasal 27 UUD RI Tahun 1945, ditambah adanya Pasal 28 D, dari kedua pasal ini politik hukum di bidang ketenagakerjaan adalah menciptakan peraturan yang melindungi hak setiap orang untuk bekerja dan melindungi setiap orang dalam pekerjaannya.⁷

Hikmahanto Juwana dalam tulisannya⁸ menjabarkan ada dua tipe

⁵ Soediman Kartohadiprodjo, Pengantar Tata Hukum di Indonesia, I Hukum Perdata, (PT Pembangunan Ghalia Indonesia, Bogor: 1977), hlm. 40.

⁶ Dalam Abdurrahman, Perkembangan Pemikiran Tentang Pembinaan Hukum Nasional di Indonesia, (Akademika Pressindo, Jakarta: 1996), hlm. 25.

⁷ Keduanya merupakan hak dasar dan memiliki perbedaan dimana hak untuk mendapat pekerjaan berarti hak untuk ikut berkompetisi dalam mendapatkan pekerjaan secara adil (fair), transparan (terbuka) dan tidak diskriminatif, sedangkan hak dalam pekerjaan adalah segala hak yang timbul akibat diterimanya sebagai pekerja.

⁸ Hikmahanto Juwana, Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia, Jurnal Hukum, Vol. 01 No.1 Tahun 2005, Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana USU, Medan.

politik hukum, yakni politik hukum dasar (basic policy) dan politik hukum pemberlakuan (enactment policy). Tipe pertama memiliki karakter yang tetap, tidak berubah, meski berubah penguasa. Tipe kedua sebaliknya, yakni karakter politik hukum dipengaruhi oleh karakter rezim penguasanya.

Politik hukum penting dalam rangka usaha pembinaan hukum nasional. Menurut Theo Huijbers⁹ tujuan politik hukum dapat dipilah dalam 3 hal:

1. Tujuan utama politik hukum adalah menjamin keadilan dalam masyarakat. Melalui hukum, pemerintah harus mengimbangi kepentingan umum dengan kepentingan-kepentingan lainnya. Cita-cita akan keadilan yang hidup dalam jiwa rakyat tidak lain daripada simbol suatu harmonisasi kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan kata lain; tugas utama pemerintah suatu negara ialah mewujudkan keadilan sosial. Keadilan sosial itu terwujud dalam suatu negara di mana hak-hak manusia dihormati, dan untung-untungan dan beban-beban dibagi secara pantas, terutama berhubungan dengan harta. Keadilan ini yang sekarang biasanya ditunjuk dengan istilah keadilan sosial (*iustitiasocialis*), dulu disebut keadilan distributif (*iustitiadistributiva*).
2. Politik hukum juga menciptakan ketentraman hidup, dengan memelihara kepastian hukum. Bila dikatakan bahwa dalam suatu negara terdapat kepastian hukum, maksudnya adalah bahwa dalam negara tersebut Undang-Undang yang telah ditentukan, sungguh-sungguh berlaku sebagai hukum, dan bahwa putusan-putusan para hakim bersifat konstan, sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Akibatnya orang-orang akan tidak ragu-ragu terhadap hukum yang berlaku itu, sebab Undang-Undang jelas dan praktek hukum jelas. Kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum. Sebab itu kepastian hukum hanya terjamin bila pemerintah negara mempunyai sarana-sarana yang secukupnya untuk memastikan peraturan-peraturan yang ada. Aparat polisi dan pengadilan memainkan peranan penting dalam menjaga nilai sosial hukum ini.
3. Politik hukum juga bertujuan untuk menangani kepentingan-kepentingan yang nyata dalam kehidupan bersama secara konkret. Mochtar Kusumaatmadja¹⁰ berpandangan pembinaan hukum berguna untuk mengadakan perubahan yang teratur melalui prosedur

⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Kanisius, Jakarta: 1995), Hlm. 118-120.

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung (2002), hlm.19.

hukum, baik berwujud perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan. Hal mana lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata.

M. Sollylubis¹¹ telah pula menegaskan bahwa dalam pembinaan hukum nasional berkembang segi politik hukum, untuk itu ada dua macam pendekatan dalam menelaah masalah-masalah yang berkaitan dengan hukum nasional yaitu pendekatan sistem dan pendekatan kultural politis. Hukum dalam pendekatan sistem harus dipandang sebagai bagian yang memiliki keterkaitan dengan dimensi-dimensi politik lainnya, apalagi jika hukum digunakan untuk sarana rekayasa sosial. Sedangkan dari pendekatan kulturalpembinaan hukum diperlukan karena adanya pergeseran-pergeseran nilai yang mana ada keinginan menjabarkan sistem nilai yang dianut ke dalam konstruksi hukum nasional sehingga mampu mengimbangi setiap perubahan nilai di masyarakat agar tetap sesuai dengan kepribadian bangsa.

Konsep politik hukum ini saat dibicarakan dengan konteks kebijakan pemerintah untuk membentuk RUU Omnibus law Cipta Kerja menjadi objek pembahasan yang menarik, melihat penolakan pekerja/buruh melalui serikat pekerja/serikat buruh serta masyarakat sipil lainnya disebabkan substansi rancangan undang-undang tersebut tidak sejalan dengan politik hukum dasar sebagai mana tertuang dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Kolom berikut memperlihatkan perubahan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4279) yang dicantumkan dalam RUU Omnibus law Cipta Kerja dalam Kluster Ketenagakerjaan:

Tabel Perubahan yang Diwacanakan dalam RUU Omnibus Law Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan

Isi Pasal Perubahan dan Pasal Dihapus	Hal Pokok
Pasal 42 (1) Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing dari Pemerintah Pusat. (2) Pemberi kerja orang perse-orangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing. (3) Ke-tentuan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku bagi: a. anggota direksi atau anggota dewan komisaris dengan kepemilikan saham sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. pegawai diplomatik dan konsuler pada kantor perwakilan negara	Tenaga Kerja Asing (TKA)

¹¹ M. Solly Lubis, Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan, (Mandar Maju, Bandung: 1996), hlm. 48-49.

<p>asing; atau c. tenaga kerja asing yang dibutuhkan oleh Pemberi Kerja pada jenis kegiatan pemeliharaan mesin produksi untuk keadaan darurat, vokasi, start-up, kunjungan bisnis, dan penelitian untuk jangka waktu tertentu. (4) Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu serta memiliki kompetensi sesuai dengan jabatan yang akan diduduki. (5) Tenaga kerja asing dilarang menduduki jabatan yang mengurus personalia. (6) Ketentuan mengenai jabatan tertentu dan waktu tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan Peraturan Presiden.</p>	<p>Tenaga Kerja Asing (TKA)</p>
<p>Pasal 43 Dihapus</p>	
<p>Pasal 44 Dihapus</p>	
<p>Pasal 45 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: (1) Pemberi kerja tenaga kerja asing wajib: a. menunjuk tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing; b. melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia sebagaimana dimaksud pada huruf a yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing; dan c. memulangkan tenaga kerja asing ke negara asalnya setelah hubungan kerjanya berakhir. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a dan huruf b tidak berlaku bagi tenaga kerja asing yang menduduki jabatan tertentu.</p>	
<p>Pasal 46 Dihapus</p>	
<p>Pasal 47 (1) Pemberi kerja wajib membayar kompensasi atas setiap tenaga kerja asing yang dipekerjakannya. (2) Kewajiban membayar kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku bagi instansi pemerintah, perwakilan negara asing, badan internasional, lembaga sosial, lembaga keagamaan, dan jabatan tertentu di lembaga pendidikan. (3) Ketentuan mengenai besaran dan penggunaan kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	
<p>Pasal 48 Dihapus</p>	
<p>Pasal 49 Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tenaga kerja asing diatur dengan Peraturan Presiden.</p>	
<p>Pasal 56 (1) Perjanjian kerja dibuat untuk waktu tertentu atau untuk waktu tidak tertentu. (2) Perjanjian kerja untuk waktu tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas: a. jangka waktu; atau b. selesainya suatu pekerjaan tertentu. (3) Jangka waktu atau selesainya suatu pekerjaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditentukan berdasarkan kesepakatan para pihak. (4) Ketentuan lebih</p>	<p>Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT)</p>

<p>lanjut mengenai perjanjian kerja waktu tertentu berdasarkan jangka waktu atau selesainya suatu pekerjaan tertentu diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p>Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT)</p>
<p>Pasal 57 (1) Perjanjian kerja untuk waktu tertentu dibuat secara tertulis serta harus menggunakan bahasa Indonesia dan huruf latin. (2) Dalam hal perjanjian kerja waktu tertentu dibuat dalam bahasa Indonesia dan bahasa asing, apabila kemudian terdapat perbedaan penafsiran antara keduanya, maka yang berlaku perjanjian kerja waktu tertentu yang dibuat dalam bahasa Indonesia.</p>	
<p>Pasal 58 (1) Perjanjian kerja untuk waktu tertentu tidak dapat mensyaratkan adanya masa percobaan kerja. (2) Dalam hal disyaratkan masa percobaan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masa percobaan kerja yang disyaratkan tersebut batal demi hukum dan masa kerja tetap dihitung.</p>	
<p>Pasal 59 Dihapus</p>	
<p>Pasal 61 (1) Perjanjian kerja berakhir apabila : a. pekerja meninggal dunia; b. berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja; c. selesainya suatu pekerjaan tertentu; d. adanya putusan pengadilan dan/atau putusan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; atau e. adanya keadaan atau kejadian tertentu yang dicantumkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama yang dapat menyebabkan berakhirnya hubungan kerja. (2) Perjanjian kerja tidak berakhir karena meninggalnya pengusaha atau beralihnya hak atas perusahaan yang disebabkan penjualan, pewarisan, atau hibah. (3) Dalam hal terjadi pengalihan perusahaan makahak-hak pekerja/buruh menjadi tanggungjawab pengusaha baru, kecuali ditentukan lain dalam perjanjian pengalihan yang tidak mengurangi hak-hak pekerja/buruh. (4) Dalam hal pengusaha, orang perseorangan, meninggal dunia, ahli waris pengusaha dapat mengakhiri perjanjian kerja setelah merundingkan dengan pekerja/buruh. (5) Dalam hal pekerja/buruh meninggal dunia, ahli waris pekerja/buruh berhak mendapatkan hak-haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau hak-hak yang telah diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja Bersama.</p>	
<p>Pasal 61A (1) Dalam hal perjanjian kerja waktu tertentu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf b dan huruf c, pengusaha wajib memberikan uang kompensasi kepada pekerja/buruh. (2) Uang kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada pekerja/buruh yang mempunyai masa kerja paling sedikit 1 tahun pada perusahaan yang bersangkutan. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran uang kompensasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	

<p>Pasal 62</p> <p>Apabila salah satu pihak mengakhiri hubungan kerja sebelum berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam perjanjian kerja waktu tertentu atau berakhirnya hubungan kerja bukan karena ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1), pihak yang mengakhiri hubungan kerja diwajibkan membayar ganti rugi kepada pihak lainnya sebesar upah pekerja/buruh sampai batas waktu berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja.</p>	<p>Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT)</p>
<p>Pasal 64 Dihapus.</p>	<p>Persyaratan Perjanjian Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan pada Perusahaan Lain (<i>Outsourcing</i>)</p>
<p>Pasal 65 Dihapus.</p>	
<p>Pasal 66</p> <p>(1) Hubungan kerja antara perusahaan alih daya dengan pekerja/buruh yang dipekerjakannya didasarkan pada perjanjian kerja waktu tertentu atau perjanjian kerja waktu tidak tertentu. (2) Pelindungan pekerja/buruh, upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja serta perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan alih daya. (3) Perusahaan alihdaya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk badan hukum dan wajib memenuhi Perizinan Berusaha. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelindungan pekerja/buruh sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	
<p>Pasal 77</p> <p>(1) Setiap Pengusaha wajib melaksanakan ketentuan waktu kerja. (2) Waktu kerja sebagai mana dimaksud pada ayat (1) paling lama 8 (delapan) jam 1 (satu) hari dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu. (3) Pelaksanaan jam kerja bagi pekerja/buruh di perusahaan diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.</p>	<p>Waktu Kerja</p>
<p>Pasal 77A</p> <p>(1) Pengusaha dapat memberlakukan waktu kerja yang melebihi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (2) untuk jenis pekerjaan atau sektor usaha tertentu. (2) Waktu kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan skema periode kerja. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis pekerjaan atau sektor usaha tertentu serta skema periode kerja diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	
<p>Pasal 78</p> <p>(1) Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh melebihi waktu kerja sebagai mana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (2) harus memenuhi syarat: a. ada persetujuan pekerja/buruh yang bersangkutan; dan b. waktu kerja lembur hanya dapat dilakukan paling banyak 4 (empat) jam dalam 1 (satu) hari dan 18 (delapan belas) jam dalam 1 (satu) minggu. (2) Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh melebihi waktu kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib membayar upah kerja lembur. (3) Ketentuan waktu kerja lembur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak</p>	

<p>berlaku bagi pekerjaan atau sektor usaha tertentu. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai waktu kerja lembur dan upah kerja lembur diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p>Waktu Kerja</p>
<p>Pasal 79 (1) Pengusaha wajib memberi: a. waktu istirahat; dan b. cuti. (2) Waktu istirahat sebagai mana dimaksud pada ayat (1) huruf a wajib diberikan kepada pekerja/buruh paling sedikit meliputi: a. istirahat antara jam kerja, paling sedikit setengah jam setelah bekerja selama 4 (empat) jam terus menerus dan waktu istirahat tersebut tidak termasuk jam kerja; dan b. istirahat mingguan 1 (satu) hari untuk 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) minggu. (3) Cuti sebagai mana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang wajib diberikan kepada pekerja/buruh yaitu cuti tahunan, paling sedikit 12 (duabelas) hari kerja setelah pekerja/buruh yang bersangkutan bekerja selama 12 (dua belas) bulan secara terus menerus. (4) Pelaksanaan cuti tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama. (5) Selain waktu istirahat dan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), perusahaan dapat memberikan cuti panjang yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.</p>	
<p>Pasal 88 (1) Setiap pekerja/buruh berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. (2) Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan pengupahan nasional sebagai salah satu upaya mewujudkan hak pekerja/buruh atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan pengupahan nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>	<p>Upah</p>
<p>Pasal 88A (1) Hak pekerja/buruh atas upah timbul pada saat terjadi hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha dan berakhir pada saat putusnya hubungan kerja. (2) Pengusaha wajib membayar upah kepada pekerja/buruh sesuai kesepakatan atau sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh upah yang sama untuk pekerjaan yang sama nilainya.</p>	
<p>Pasal 88B Upah ditetapkan berdasarkan: a. satuan waktu; dan/atau b. satuan hasil.</p>	
<p>Pasal 88C (1) Gubernur menetapkan upah minimum sebagai jarring pengaman. (2) Upah minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan upah minimum provinsi.</p>	
<p>Pasal 88D (1) Upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88C ayat (2) dihitung dengan menggunakan formula perhitungan upah minimum sebagai berikut: $UM_{t+1} = UM_t + (UM_t \times \%PET)$. (2) Untuk pertama kali setelah berlakunya Undang-</p>	

<p>Undang tentang Cipta Kerja, UMt sebagai mana dimaksud pada ayat (1) merupakan upah minimum yang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Ketenagakerjaan terkait pengupahan. (3) Data yang digunakan untuk menghitung upah minimum sebagai mana dimaksud pada ayat (1) merupakan data yang bersumber dari lembaga yang berwenang di bidang statistik. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai upah minimum diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>	Upah
<p>Pasal 88E (1) Untuk menjaga keberlangsungan usaha dan memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh industri padat karya, pada industri padat karya ditetapkan upah minimum tersendiri. (2) Upah minimum pada industri padat karya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditetapkan oleh Gubernur. (3) Upah minimum pada industri padat karya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan menggunakan formula tertentu. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai upah minimum industri padat karya dan formula tertentu diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>	
<p>Pasal 88F (1) Upah minimum sebagai mana dimaksud dalam Pasal 88C ayat (2) dan Pasal 88E ayat (1) berlaku bagi pekerja/buruh dengan masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun pada perusahaan yang bersangkutan. (2) Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum sebagaimana dimaksud pada Pasal 88C ayat (2) dan Pasal 88E ayat (1).</p>	
<p>Pasal 88G (1) Dalam hal gubernur : a. tidak menetapkan upah minimum dan/atau upah minimum industri padat karya; atau b. menetapkan upah minimum dan/atau upah minimum industri padat karya tidak sesuai dengan ketentuan, dikenai sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah. (2) Dalam hal gubernur dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), upah minimum yang berlaku yaitu upah minimum tahun sebelumnya.</p>	
<p>Pasal 89 Dihapus.</p>	
<p>Pasal 90 Dihapus.</p>	
<p>Pasal 90A Upah di atas upah minimum ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh di perusahaan.</p>	
<p>Pasal 90B (1) Ketentuan upah minimum sebagai mana dimaksud dalam Pasal 88C ayat (2) dan Pasal 88E ayat (1) dikecualikan bagi Usaha Mikro dan Kecil. (2) Upah pada Usaha Mikro dan Kecil ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh di perusahaan. (3) Kesepakatan upah</p>	

<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus di atas angka garis kemiskinan yang diterbitkan oleh lembaga yang berwenang di bidang statistik. (4) Ketentuan mengenai kriteria Usaha Mikro dan Kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	Upah
Pasal 91 Dihapus.	
<p>Pasal 92 (1) Pengusaha menyusun struktur dan skala upah di perusahaan. (2) Struktur dan skala upah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pedoman untuk penetapan upah berdasarkan satuan waktu.</p>	
<p>Pasal 92A Pengusaha melakukan peninjauan upah secara berkala dengan memperhatikan kemampuan perusahaan dan produktivita.</p>	
<p>Pasal 93 (1) Upah tidak dibayar apabila pekerja/buruh tidak melakukan pekerjaan. (2) Ketentuan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dan pengusaha wajib membayar upah apabila: a. pekerja/buruh tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena berhalangan; b. pekerja/buruh tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena melakukan kegiatan lain diluar pekerjaannya dan telah mendapatkan persetujuan pengusaha; c. pekerja/buruh bersedia melakukan pekerjaan yang telah dijanjikan tetapi pengusaha tidak mempekerjakannya karena kesalahan pengusaha sendiri atau halangan yang seharusnya dapat dihindari pengusaha; atau d. pekerja/buruh tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena menjalankan hak waktu istirahat atau cutinya. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembayaran upah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>	
<p>Pasal 94 Dalam hal komponen upah terdiri atas upah pokok dan tunjangan tetap, besarnya upah pokok paling sedikit 75 % (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah upah pokok dan tunjangan tetap.</p>	
<p>Pasal 95 (1) Dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau dilikuidasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, upah dan hak lainnya yang belum diterima oleh pekerja/buruh merupakan utang yang didahulukan pembayarannya. (2) Upah pekerja/buruh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didahulukan pembayarannya sebelum pembayaran kepada para kreditur pemegang hak jaminan kebendaan. (3) Hak lainnya dari pekerja/buruh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didahulukan pembayarannya setelah pembayaran kepada para kreditur pemegang hak jaminan kebendaan.</p>	
Pasal 96 Dihapus.	

Pasal 97 Dihapus.	Upah
<p>Pasal 98</p> <p>(1) Untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam rangka perumusan kebijakan pengupahan serta pengembangan sistem pengupahan nasional dibentuk dewan pengupahan. (2) Dewan pengupahan terdiri atas unsur Pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh, pakar dan akademisi. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, komposisi keanggotaan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian keanggotaan, serta tugas dan tata kerja dewan pengupahan, diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	
<p>Pasal 150</p> <p>Pemutusan hubungan kerja dalam Undang-Undang ini meliputi pemutusan hubungan kerja yang terjadi di badan usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara, milik usaha sosial maupun usaha lain yang mempunyai pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.</p>	Pemutusan Hubungan Kerja (PHK)
<p>Pasal 151</p> <p>(1) Pemutusan hubungan kerja dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh. (2) Dalam hal kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian pemutusan hubungan kerja dilakukan melalui prosedur penyelesaian perselisihan hubungan industrial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	
<p>Pasal 151A</p> <p>Kesepakatan dalam pemutusan hubungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 151 ayat (1) tidak diperlukan dalam hal: a. pekerja/buruh masih dalam masa percobaan kerja; b. pekerja/buruh melakukan pelanggaran ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama dan telah diberikan surat peringatan pertama, kedua, dan ketiga secara berturut-turut; c. pekerja/buruh mengundurkan diri atas kemauan sendiri; d. pekerja/buruh dan pengusaha berakhir hubungan kerjanya sesuai perjanjian kerja waktu tertentu; e. pekerja/buruh mencapai usia pensiun sesuai dengan perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama; f. pekerja/buruh meninggal dunia; g. perusahaan tutup yang disebabkan karena keadaan memaksa (force majeure); atau h. perusahaan dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan niaga.</p>	
Pasal 152 Dihapus.	
<p>Pasal 153</p> <p>(1) Pengusaha dilarang melakukan pemutusan hubungan kerja dengan alasan: a. pekerja/buruh berhalangan masuk kerja karena sakit menurut keterangan dokter selama waktu</p>	

<p>tidak melampaui 12 (dua belas) bulan secara terus-menerus; b. pekerja/buruh berhalangan menjalankan pekerjaannya karena memenuhi kewajiban terhadap negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; c. pekerja/buruh menjalankan ibadah yang diperintahkan agamanya; d. pekerja/buruh menikah; e. pekerja/buruh perempuan hamil, melahirkan, gugur kandungan, atau menyusui bayinya; f. pekerja/buruh mempunyai pertalian darah dan/atau ikatan perkawinan dengan pekerja/buruh lainnya di dalam satu perusahaan; g. pekerja/buruh mendirikan, menjadi anggota dan/atau pengurus serikat pekerja/serikat buruh, pekerja/buruh melakukan kegiatan serikat pekerja/serikat buruh di luar jam kerja, atau di dalam jam kerja atas kesepakatan pengusaha, atau berdasarkan ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama; h. pekerja/buruh mengadakan pengusaha kepada pihak yang berwajib mengenai perbuatan pengusaha yang melakukan tindak pidana kejahatan; i. pekerja/buruh berbeda paham, agama, aliran politik, suku, warna kulit, golongan, jenis kelamin, kondisi fisik, atau status perkawinan; j. pekerja/buruh dalam keadaan cacat tetap, sakit akibat kecelakaan kerja, atau sakit karena hubungan kerja yang menurut surat keterangan dokter yang jangka waktu penyembuhannya belum dapat dipastikan. (2) Pemutusan hubungan kerja yang dilakukan dengan alasan sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) batal demi hukum dan pengusaha wajib mempekerjakan kembali pekerja/buruh yang bersangkutan.</p>	<p>Pemutusan Hubungan Kerja (PHK)</p>
<p>Pasal 154 Dihapus.</p>	
<p>Pasal 154A (1) Pemutusan hubungan kerja dapat terjadi karena alasan: a. perusahaan melakukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan perusahaan; b. perusahaan melakukan efisiensi; c. perusahaan tutup yang disebabkan karena perusahaan mengalami kerugian secara terus-menerus selama 2 (dua) tahun; d. perusahaan tutup yang disebabkan karena keadaan memaksa (force majeure). e. perusahaan dalam keadaan penundaan kewajiban pembayaran utang; f. perusahaan dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan niaga; g. perusahaan melakukan perbuatan yang merugikan pekerja/buruh; h. pekerja/buruh mengundurkan diri atas kemauan sendiri; i. pekerja/buruh mangkir selama 5 (lima) hari kerja atau lebih secara berturut-turut tanpa keterangan secara tertulis; j. pekerja/buruh melakukan pelanggaran ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama; k. pekerja/buruh ditahan pihak yang berwajib; l. pekerja/buruh mengalami sakit berkepanjangan atau cacat akibat kecelakaan kerja dan tidak dapat melakukan pekerjaannya setelah melampaui batas 12 (dua belas) bulan; m. pekerja/buruh memasuki usia pensiun; atau n. pekerja/buruh meninggal dunia. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemutusan hubungan kerja diatur</p>	

dengan Peraturan Pemerintah.	Pemutusan Hubungan Kerja (PHK)
<p>Pasal 155 Dihapus.</p> <p>Pasal 156</p> <p>(1) Dalam hal terjadi pemutusan hubungan kerja, pengusaha wajib membayar uang pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja. (2) Perhitungan uang pesangon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) paling sedikit ditentukan berdasarkan: a. masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun, 1 (satu) bulan upah; b. masa kerja 1 (satu) tahun atau lebih tetapi kurang dari 2 (dua) tahun, 2 (dua) bulan upah; c. masa kerja 2 (dua) tahun atau lebih tetapi kurang dari 3 (tiga) tahun, 3 (tiga) bulan upah; d. masa kerja 3 (tiga) tahun atau lebih tetapi kurang dari 4 (empat) tahun, 4 (empat) bulan upah; e. masa kerja 4 (empat) tahun atau lebih tetapi kurang dari 5 (lima) tahun, 5 (lima) bulan upah; f. masa kerja 5 (lima) tahun atau lebih, tetapi kurang dari 6 (enam) tahun, 6 (enam) bulan upah; g. masa kerja 6 (enam) tahun atau lebih tetapi kurang dari 7 (tujuh) tahun, 7 (tujuh) bulan upah; h. masa kerja 7 (tujuh) tahun atau lebih tetapi kurang dari 8 (delapan) tahun, 8 (delapan) bulan upah; i. masa kerja 8 (delapan) tahun atau lebih, 9 (sembilan) bulan upah. (3) Perhitungan uang penghargaan masa kerja sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan berdasarkan: a. masa kerja 3 (tiga) tahun atau lebih tetapi kurang dari 6 (enam) tahun, 2 (dua) bulan upah; b. masa kerja 6 (enam) tahun atau lebih tetapi kurang dari 9 (sembilan) tahun, 3 (tiga) bulan upah; c. masa kerja 9 (sembilan) tahun atau lebih tetapi kurang dari 12 (dua belas) tahun, 4 (empat) bulan upah; d. masa kerja 12 (dua belas) tahun atau lebih tetapi kurang dari 15 (lima belas) tahun, 5 (lima) bulan upah; e. masa kerja 15 (lima belas) tahun atau lebih tetapi kurang dari 18 (delapan belas) tahun, 6 (enam) bulan upah; f. masa kerja 18 (delapan belas) tahun atau lebih tetapi kurang dari 21 (dua puluh satu) tahun, 7 (tujuh) bulan upah; g. masa kerja 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih, 8 (delapan) bulan upah. (4) Pengusaha dapat memberikan uang penggantian hak yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran uang pesangon serta uang penghargaan masa kerja dalam hal terjadi pemutusan hubungan kerja sebagai mana dimaksud dalam Pasal 154A ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	
<p>Pasal 157</p> <p>(1) Komponen upah yang digunakan sebagai dasar perhitungan uang pesangon dan uang penghargaan masa kerja, terdiri atas: a. upah pokok; b. tunjangan tetap yang diberikan kepada pekerja/buruh dan keluarganya. (2) Dalam hal penghasilan pekerja/buruh dibayarkan atas dasar perhitungan harian, upah sebulan sama dengan 30 (tiga puluh) kali penghasilan sehari. (3) Dalam hal upah pekerja/buruh dibayarkan atas dasar perhitungan satuan hasil, upah sebulan sama dengan penghasilan rata-rata selama 12 (dua belas) bulan terakhir, dengan ketentuan tidak</p>	Pesangon

boleh kurang dari ketentuan upah minimum.	Pesangon
<p>Pasal 157A</p> <p>(1) Selama proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial, pengusaha dan pekerja/buruh harus tetap melaksanakan kewajibannya. (2) Pengusaha dapat melakukan tindakan skorsing kepada pekerja/buruh yang sedang dalam proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial dengan tetap membayar upah beserta hak lainnya yang biasa diterima pekerja/buruh.</p>	
Pasal 158 Dihapus.	
Pasal 159 Dihapus.	
<p>Pasal 160</p> <p>(1) Dalam hal pekerja/buruh ditahan pihak yang berwajib karena diduga melakukan tindak pidana, maka pengusaha tidak wajib membayar upah tetapi wajib memberikan bantuan kepada keluarga pekerja/buruh yang menjadi tanggungannya dengan ketentuan sebagai berikut: a. untuk 1 (satu) orang tanggungan, 25% (dua puluh lima per seratus) dari upah; b. untuk 2 (dua) orang tanggungan, 35% (tiga puluh lima perseratus) dari upah; c. untuk 3 (tiga) orang tanggungan, 45% (empat puluh lima per seratus) dari upah; d. untuk 4 (empat) orang tanggungan atau lebih, 50% (lima puluh per seratus) dari upah. (2) Bantuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan untuk paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak hari pertama pekerja/buruh ditahan oleh pihak yang berwajib. (3) Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh yang setelah 6 (enam) bulan tidak dapat melakukan pekerjaan sebagai mana mestinya karena dalam proses perkara pidana sebagai mana dimaksud dalam ayat (1). (4) Dalam hal pengadilan memutuskan perkara pidana sebelum masa 6 (enam) bulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) berakhir dan pekerja/buruh dinyatakan tidak bersalah, pengusaha wajib mempekerjakan pekerja/buruh kembali. (5) Dalam hal pengadilan memutuskan perkara pidana sebelum masa 6 (enam) bulan berakhir dan pekerja/buruh dinyatakan bersalah, pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja kepada pekerja/buruh yang bersangkutan.</p>	
Pasal 161 Dihapus.	
Pasal 162 Dihapus.	Pemutusan Hubungan Kerja (PHK)
Pasal 163 Dihapus.	
Pasal 164 Dihapus.	
Pasal 165 Dihapus.	
Pasal 166 Dihapus.	
Pasal 167 Dihapus.	
Pasal 168 Dihapus.	
Pasal 169 Dihapus.	

Pasal 170 Dihapus.	Pemutusan Hubungan Kerja (PHK)
Pasal 171 Dihapus.	
Pasal 172 Dihapus.	
Pasal 184 Dihapus.	
<p>Pasal 185</p> <p>(1) Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2), Pasal 68, Pasal 69 ayat (2), Pasal 80, Pasal 82, Pasal 88A ayat (2), Pasal 88F ayat (2), Pasal 143, Pasal 156 ayat (1) dan Pasal 160 ayat (4), dikenai sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah). (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tindak pidana kejahatan.</p>	Ketentuan Pidana
<p>Pasal 186</p> <p>(1) Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (3), Pasal 93 ayat (2), Pasal 137, dan Pasal 138 ayat (1) dikenai sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah). (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tindak pidana pelanggaran.</p>	
<p>Pasal 187</p> <p>(1) Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1), Pasal 71 ayat (2), Pasal 78 ayat (2), Pasal 79 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 85 ayat (3), dan Pasal 144, dikenai sanksi pidana kurungan paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tindak pidana pelanggaran.</p>	
<p>Pasal 188</p> <p>(1) Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2), Pasal 78 ayat (1), dan Pasal 148, dikenai sanksi pidana denda paling sedikit Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dan paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tindak pidana pelanggaran. 68. Ketentuan Pasal 190 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 190 (1) Pemerintah mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 14 ayat (2), Pasal 15, Pasal 25, Pasal 35 ayat (2), Pasal 37 ayat (2), Pasal 38 ayat (2), Pasal 42 ayat (1), Pasal 45 ayat (1), Pasal 47 ayat (1), Pasal 61A, Pasal 63 ayat (1), Pasal 87, Pasal 106, Pasal 108 ayat (1), Pasal 111 ayat (3), Pasal 114, Pasal 126 ayat (3), dan Pasal 160 ayat (1) dan ayat</p>	

(2), Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Ketentuan Pidana
--	------------------

Sumber: Draft RUU Omnibus Law Cipta Kerja, Departemen Ketenagakerjaan, 2020.

Tabel di atas menunjukkan bahwa apa yang akan diamandemen dalam RUU Omnibus law Cipta Kerja merupakan isu yang lekat dengan hak dasar pekerja/buruh. TKA misalnya, menjadi isu sensitive karena berkaitan dengan hak kesempatan kerja bagi pekerja lokal, dan perbedaan upah antara tenaga kerja lokal dan TKA. PKWT dan alih daya (outsourcing), isu ini sejak diundangkannya UU No 13 Tahun 2003 terus menjadi objek kritik buruh, sebab melegalisasi praktek kerja kontrak, di RUU Omnibus law Cipta Kerja ketentuan yang memberi syarat dan batasan PKWT dan Outsourcing justru dihapus (Pasal 59, Pasal 64, Pasal 65, Pasal 66). Hal ini yang menyebabkan sikap keras menolak.

Masalah pembangunan ekonomi Indonesia yakni pengangguran memang harus dituntaskan, tidak seimbangnya jumlah tenaga kerja yang ada dengan lapangan kerja yang tersedia, untuk memberi kesempatan setiap angkatan kerja memiliki kesempatan yang sama untuk bekerja maka fleksibilitas hubungan kerja seolah tidak dapat dihindarkan.

Budd¹² menyatakan bahwa fleksibilitas hubungan ketenagakerjaan dapat dipilah dalam empat kategori yaitu fleksibilitas tenaga kerja, dengan tujuan Perubahan penggunaan pekerja dengan variasi jam pekerjaan atau jumlah pekerja, fleksibilitas pengupahan, dengan tujuan Membuat sistem kompensasi yang responsive terhadap perubahan karena tekanan persaingan dan kemampuan perusahaan, fleksibilitas fungsional, dengan tujuan mudah menggeser pekerja kepekerjaan-pekerjaan lain untuk merespon permintaan konsumen dan keperluan produksi, sedangkan fleksibilitas procedural cenderung menasar metode perubahan sistem produksi, teknologi dan organisasi kerja.¹³

Dalam tabel terdahulu rencana pasal yang diubah dan dihapus dalam RUU Omnibus law Cipta Kerja yang diajukan oleh pemerintah ada kecenderungan untuk menerapkan fleksibilitas ketenagakerjaan, hal ini terlihat dari pengaturan sistem kerja yang lebih leluasa bagi pemberi kerja untuk menggunakan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu

¹² John W. Budd, and Yijiang Wang, Labor Policy and Investment, Industrial Relation, (University of Minnesota, Minneapolis: 2001), hlm. 368.

¹³ Ibid.

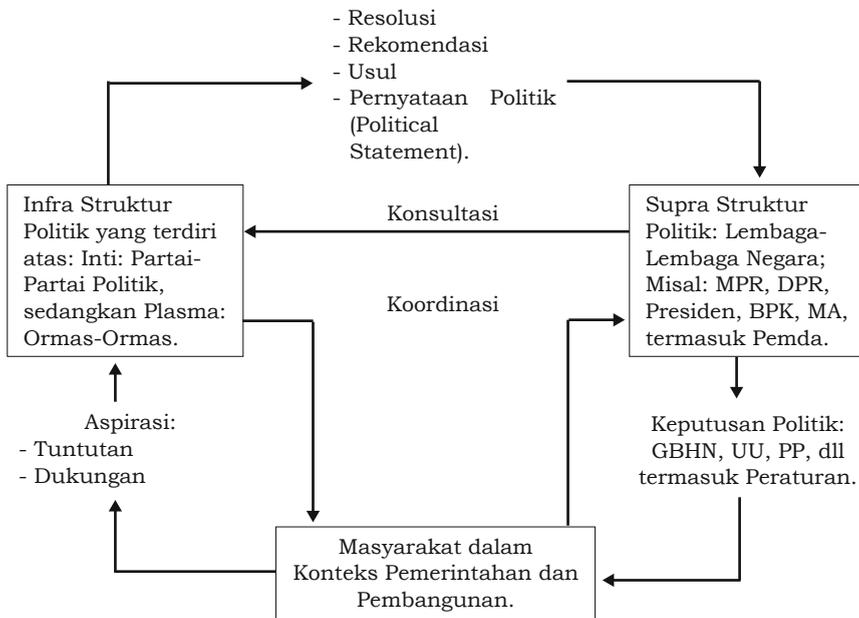
(PKWT) disemua jenis pekerjaan, tidak dibatasi waktu, selain itu juga adanya kelonggaran untuk menggunakan pekerja/buruh outsourcing dalam pekerjaan yang lebih luas, tidak hanya pekerjaan inti (coreactivities).

RUU Omnibus law Cipta Kerja juga mengusung keinginan para investor agar kebijakan upah minimum dieliminir dengan sistem pengupahan yang lebih fleksibel. Kenaikan upah minimum setiap periode telah dirasa memberatkan pengusaha, apalagi jika dikaitkan dengan tingkat produktifitas pekerja/buruh yang disebut masih kurang.

C. Sistem Kehidupan Nasional Indonesia dan Kebutuhan Regulasi RUU Omnibus Law Cipta Kerja

Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia disebut juga keputusan politik (political decision),¹⁴ di mana dalam pembuatannya digambarkan oleh M. Solly Lubis sebagai berikut:

Gambar 1. Mekanisme Pembuatan Keputusan Politik oleh M. Solly Lubis¹⁵

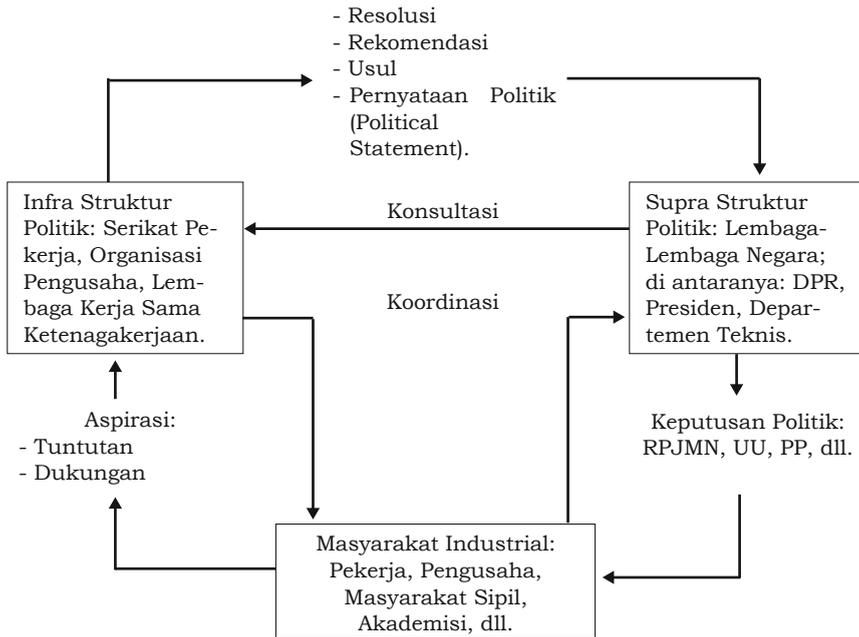


¹⁴ M. Solly Lubis, Dimensi-dimensi Manajemen Pembangunan, (Mondar Maju, Bandung: 1996), hlm. 25.

¹⁵ Ibid.

Jika gambar di atas diderivasi untuk menghasilkan Hukum Ketenagakerjaan yang akomodatif, maka dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 1. Mekanisme Pembuatan Keputusan di Bidang Ketenagakerjaan, Diderivasi dari Skema M. Solly Lubis, Mekanisme Pembuatan Keputusan Politik



Gambar di atas menerangkan bagaimana peraturan yang menyangkut ketenagakerjaan diambil. Dalam hal ini terlibat pemerintah dalam arti luas yang bisa berasal dari lembaga legislatif yaitu DPR dapat juga dari eksekutif baik itu presiden maupun dari kementerian teknis misalnya Departemen Tenaga Kerja, Menko Ekuin dan Menteri Perindustrian. Sebelum suatu keputusan politik diambil ada baiknya agar dikonsultasikan melalui infrastruktur politik yang juga merupakan aktor utama dalam hubungan ketenagakerjaan. Padahal serikat pekerja dan organisasi pengusaha bisa berkonsultasi dan berkoordinasi dengan pemerintah dalam Lembaga Tripartit Nasional.

Kegusaran serikat pekerja/ serikat buruh dan masyarakat sipil umumnya terhadap RUU Omnibus law adalah tertutupnya proses yang dilakukan pemerintah di bawah komando Kemenko Perekonomian. Tidak saja menimbulkan kegusaran, justru ada kecurigaan bahwa pemerintah dibawah kendali kelompok kapital.

Pendapat yang berkembang dewasa ini bahwa fleksibilitas pasar

kerja menjadi kunci pertumbuhan lapangan kerja yang pesat pada satu sisi harus diimbangi dengan pengurangan proteksi negara (pemerintah) atas tenaga kerja seperti misalnya peraturan tentang kewajiban berserikat, upah minimum, jaminan sosial, kewajiban bagi perundingan bersama dan sebagainya. Namun beberapa hasil studi yang telah dilakukan justru mendapatkan fakta bahwa tidak ada kaitan yang relevan antara regulasi dalam ketenagakerjaan melalui peraturan perundangan yang melindungi hak pekerja/buruh terhadap tingkat pertumbuhan lapangan kerja. Justru nampaknya yang menjadi kunci penting adalah bagaimana menciptakan iklim perburuhan yang kondusif agar para pengusaha/investor merasa nyaman membuka usahanya di Indonesia.¹⁶

D. Penutup

Kondisi pasar tenaga kerja Indonesia yang rigid dianggap tidak ideal menurut teori fleksibilitas tenaga kerja. Konsep fleksibilitas pasar tenaga kerja mirip dengan konsep pasar tenaga kerja kompetitif atau neoklasik. Pasar tenaga kerja yang fleksibel adalah pasar tenaga kerja dimana pekerja/buruh bebas untuk menyesuaikan tenaga kerja yang ditawarkan untuk merespon pergeseran upah relatif dan kesempatan kerja, serta perusahaan bebas untuk menyesuaikan permintaan tenaga kerja untuk merespon perubahan kesempatan mendapatkan keuntungan. Sementara itu idealnya dalam pasar tenaga kerja yang fleksibel, pekerja/buruh dapat berpindah dari satu aktivitas ekonomi ke aktivitas lainnya secara cepat, mulus, dan tanpa kekacauan sosial. Kondisi pasar tenaga kerja yang seperti ini terjadi apabila memiliki keahlian (skilled labor), sedangkan Indonesia saat ini didominasi oleh unskilled labor.

Wacana membuat perubahan UU Ketenagakerjaan melalui Omnibus Law Cipta Kerja berlandaskan pada konsep fleksibilitas tenaga kerja dianggap bertentangan dengan politik hukum dasar Indonesia yakni UUD RI Tahun 1945. Kondisi angkatan kerja yang unskilled labor dikuatkan melahirkan undang-undang perburuhan yang lemah, jam kerja yang tidak tetap atau jam kerja yang panjang, tidak terorganisir dalam serikat pekerja, dan suatu manajemen yang membuatnya bekerja secara unsosial atau jam kerja yang tak dapat diprediksi.

UU sebagai keputusan politik hendaknya dibentuk dengan mekanisme pembuatan keputusan politik, salah satunya dikemukakan

¹⁶ ILO, Seri Rekomendasi Kebijakan: Kerja Layak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Dimensi Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Makro dan Sektoral, (ILO, Jakarta: 2004).

oleh pakar Hukum Tata Negara Indonesia M. Solly Lubis, yakni sepenuhnya membuka ruang aspirasi dan partisipasi semua stakeholder, bukan hanya pemilik modal, namun juga serikat pekerja/serikat buruh, serta masyarakat sipil dan akademisi yang memiliki kapasitas keilmuan dalam hubungan industrial.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman. 1996. Perkembangan Pemikiran Tentang Pembinaan Hukum Nasional di Indonesia, Akademika Pressindo, Jakarta.

BPS, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/11/05/1565/agustus-2019--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-28-persen.html>. (AksesTanggal 8 April 2020).

Budd, John W.and Yijiang Wang. 2001. Labor Policy and Investment, Industrial Relation. University of Minnesota. Minneapolis.

CNN Indonesia.com
dalam<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200311133729-20-482415/tolak-omnibus-law-buruh-ancam-mogok-kerja-massal>
(Aksestanggal 7 April 2020)

Huijbers, Theo. 1995. FilsafatHukum. Kanisius. Jakarta.

ILO. 2004. Seri Rekomendasi Kebijakan: KerjaLayak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Dimensi Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Makro dan Sektoral, Jakarta.

Juwana, Hikmahanto. 2005. Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia, Jurnal Hukum, Vol. 01 No.1, Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana USU, Medan.

Kartohadiprodo,Soediman. 1977. Pengantar Tata Hukum di Indonesia, I Hukum Perdata. PT Pembangunan Ghalia Indonesia, Bogor.

Kompas.com
dalam<https://money.kompas.com/read/2020/02/17/111146726/buruh-ancam-demo-besar-besaran-tolak-omnibus-law-ruu-cipta-kerja>
(aksestanggal 7 April 2020).

- Kusumaatmatja, Mochtar. 2002. Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung.
- Lubis, M. Solly. 1996 Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan, Mondar Maju, Bandung.
- PikiranRakyat, Fleksibilitas di Sejumlah Negara, 1 Mei 2006. Baca juga Kompas.com dalam <https://surabaya.kompas.com/read/2019/12/30/143336326/menurut-kspi-ini-5-fakta-ruu-omnibus-law-yang-rugikan-para-buruh?page=2> (akses tanggal 7 April 2020).
- Republika.co.id dalam <https://republika.co.id/berita/q70ugo335/ribuan-buruh-di-jatim-gelar-aksi-tolak-omnibus-law> (akses tanggal 7 April 2020).
- Simanjuntak, Payaman J. 2004. Reformasi Sistem Pengupahan Nasional, dalam Informasi Hukum Vol. 5 Tahun VI. Dapat diakses dalam <http://www.nakertrans.go.id/newsdetail.php?id=205> (akses 28 Agustus 2006).

Sarjana Hukum dan *Legislative Drafting*

Budiman N.P.D. Sinaga
Dosen LLDIKTI I dpk Universitas HKBP Nommensen

A. Pendahuluan

Sampai sekarang banyak pendapat Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. yang masih relevan meskipun sudah disampaikan puluhan tahun lalu, antara lain tentang Sarjana Hukum dan *legislative drafting*. Mengenai hal ini beliau pernah berkata:

Tidak jauh jauh dari kebenaran, kalau kami katakan bahwa tidak semua Sarjana Hukum yang berfungsi dalam pemerintahan mempunyai keterampilan legislative drafting walaupun banyak sekali harapan dan kepercayaan diarahkan kepada mereka untuk membuat draft yang tepat bersendi hukum.

Mereka dalam jabatannya sehari-hari mempergunakan aturan hukum sebagai landasan tindakan dan kebijaksanaannya, juga memerlukan pengertian legislative drafting, karena mereka tidak hanya perlu mempelajari segi materi dari peraturan, tetapi harus mempunyai pengertian dari segi formilnya dan teknisnya. (Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H., *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, C.V. Mandar Maju, Bandung, 1989, hal.4-5). (Lubis, *Sistem Nasional*, 2002, hal. 152)

Legislative drafting merupakan istilah yang berhubungan dengan perancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat/lembaga yang berwenang, yaitu dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan jenis lainnya. (Government, 2017).

Selain istilah *legislative drafting* dikenal juga istilah *legal drafting*. Akan tetapi, pengertian dan cakupan *legal drafting* berbeda dengan *legislative drafting*. *Legislative drafting* berhubungan dengan perancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat atau lembaga yang berwenang berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan jenis lain. Sedangkan *legal drafting* berkaitan dengan perancangan hukum yang dibuat oleh subjek hukum baik perorangan dan/atau badan hukum (lembaga yang berwenang), yaitu dalam bentuk MoU, perjanjian kerja sama, perjanjian/kontrak. Jadi ada perbedaan fokus pembahasan materi antara *legislative drafting* dan *legal drafting* meskipun prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam materi *legislative drafting* diperlukan juga dalam *legal drafting*.

Akhir-akhir ini makna *legal drafting* itu dipersempit menjadi *contract drafting* dengan mengabaikan *legislative drafting*. Hasilnya, kebanyakan Sarjana Hukum lebih terampil membuat kontrak daripada dokumen hukum lain terutama peraturan perundang-undangan. Kenyataan ini didorong oleh kenyataan bahwa Sarjana Hukum senantiakan terlibat dalam berbagai kontrak. Katakanlah, dunia kerja lebih mengharapkan Sarjana Hukum yang mempunyai keterampilan *contract drafting* daripada *legislative drafting*.

Secara umum ahli hukum sependapat bahwa peraturan hukum yang dinilai ideal dan perfect (sempurna) itu ialah jika memenuhi 3 (tiga) macam syarat sekaligus fungsi yang berikut ini:

- 1) Peraturan hukum itu memberi kepastian hukum (*rechtszekerheid, law certainty, rechtsmassigkeit*);
- 2) Peraturan hukum itu memberi keadilan (*rechtszegerechtigheid, justice, rechtszerechtigkeit*);
- 3) Peraturan hukum itu mendatangkan kemandatan (*utiliteig, utilitat, utility*). (Lubis, 2014, hal. 24)

Peraturan yang memenuhi ketiga syarat di atas tentu saja banyak. Akan tetapi tidak dapat dikatakan semua peraturan telah memenuhi semua syarat tersebut. Hal ini dapat diketahui dari kenyataan bahwa masih banyak peraturan perundang-undangan yang diuji, baik pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi maupun pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung. Ditambah lagi peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selama beberapa tahun yang lalu.

Sampai saat ini bahkan sampai kapanpun dunia tidak akan luput dari berbagai masalah. Beberapa tahun yang lalu Muhammad Baqir

Ash-Shadr berkata: “Persoalan dunia yang memenuhi pemikiran manusia saat ini dan menyentuh realitas intinya adalah sistem sosial. Persoalan ini dapat diringkas dalam usaha memberikan jawaban paling benar pada pertanyaan: “Sistem mana yang baik bagi manusia dan memberikan pada mereka kehidupan sosial yang bahagia?” (Ash-Shadr, 2014, hal. 27) Belakangan ini, banyak kalangan berpendapat bahwa hukum terutama peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber atau akar dari berbagai masalah yang terjadi di dunia terkhusus di Indonesia.

Alasan menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai sumber dari berbagai masalah antara lain banyak peraturan perundang-undangan yang tidak jelas dan sulit dimengerti sehingga masyarakat merasa tidak pernah secara sengaja melanggar peraturan perundang-undangan tertentu melainkan salah mengerti karena peraturan perundang-undangan tidak jelas. Mengenai hal ini tepatlah yang dikatakan Serge Lortie & Robert C Bergeron: “*Good government requires that laws be expressed clearly. Normative texts serve to integrate within the law a government’s policies on social and economic conditions and the rights and obligations of individuals and larger entities. The language of these texts should therefore be precise and easy to understand.* (QC, 2007, hal. 83)

Dari uraian yang telah disampaikan dapat dikemukakan beberapa pertanyaan yang akanberusaha dijawab dalam tulisan ini, yaitu:

1. Mengapa masih ada Sarjana Hukum yang belum mempunyai keterampilan legislative drafting?
2. Apakah upaya yang harus dilakukan agar Sarjana Hukum mempunyai keterampilan legislative drafting?

B. Pembahasan

Pada kenyataannya setiap Sarjana Hukum akan mempunyai keterampilan yang berbeda meskipun berasal dari di Program Studi Ilmu Hukum atau Fakultas Hukum yang sama. Keterampilan akan semakin berbeda antara Sarjana Hukum yang berasal dari Program Studi Ilmu Hukum atau Fakultas Hukum yang berbeda. Akan tetapi, semua mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum/Fakultas Hukum dapat dikatakan telah belajar tentang *legislative drafting*. Oleh karena itu, setiap Sarjana Hukum seharusnya mempunyai keterampilan *legislative drafting*.

Sampai sekarang masih ada yang berpandangan bahwa tujuan utama para dosen di Program Studi Ilmu Hukum atau Fakultas Hukum adalah agar lulusan atau Sarjana Hukum memiliki kompetensi dan

daya saing dalam pasar kerja. (Fidiyani, 2010, hal. 255) Jika daya saing dalam pasar kerja yang diutamakan maka mahasiswa akan selalu disiapkan agar sesuai dengan lapangan kerja termasuk lapangan kerja yang sebenarnya tidak harus diisi oleh Sarjana Hukum.

Patut disayangkan jika ada yang berpendapat keterampilan *legislative drafting* tidak dibutuhkan dalam pasar kerja sehingga mahasiswa kurang memperhatikan mata kuliah *legislative drafting* dan/atau mata kuliah-mata kuliah yang berkaitan dengan *legislative drafting*. Kenyataannya, Sarjana Hukum yang mempunyai keterampilan *legislative drafting* dari hari ke hari semakin dibutuhkan. Sebagai gambaran, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasti memerlukan ahli/staf/tim yang mempunyai keterampilan legislative drafting. Bahkan sudah ada jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi Pemerintah Daerah yang tentu saja memerlukan Sarjana Hukum yang mempunyai keterampilan *legislative drafting*.

Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah jabatan yang mempunyai tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya pada Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi Pemerintah Daerah.

Perancang Peraturan Perundang-undangan, yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Pada saat ini keterkaitan antar berbagai bidang termasuk ilmu semakin erat. Suatu keterampilan tidak cukup hanya disiapkan melalui satu bidang ilmu melainkan perlu kerja sama beberapa ilmu. Menurut saya, keterampilan *legislative drafting* ini pun tidak cukup lagi hanya mengandalkan ilmu hukum melainkan perlu bekerja sama dengan ilmu-ilmu lain terutama Bahasa. *The need to produce a better legislation cannot be reached without the help of other disciplines such as linguistic.* (Pennisi, 2016, hal. 98) Kemudian hukum dan bahasa memerlukan keterlibatan ilmu lain seperti hermeneutika. (Bruns, 2015, hal. 41)

Dalam hal Bahasa, pengetahuan tentang bahasa lain atau bahasa asing akan meningkatkan pengetahuan Sarjana Hukum untuk

digunakan dalam bahasanya sendiri atau Bahasa Indonesia. *I do believe that some knowledge of another language does improve one's knowledge and use of his own language.* (Driedger, *Legislative Drafting*, 2012, hal. 316) Sehubungan dengan itu, pengajar *legal drafting* perlu disertakan dosen-dosen dari Program Studi lain di luar ilmu hukum terutama Program Studi Bahasa, tidak terbatas Bahasa Indonesia melainkan bahasa Asing juga.

Di berbagai negara sudah lama disadari betapa keterampilan *legislative drafting* ini penting sehingga diselenggarakan dalam berbagai pendidikan dengan jenjang berbeda. Tidak heran kalau di negara lain ada guru besar bidang *legislative drafting* seperti V. C. R. A. C. CRABBE, *Professor of Legislative Drafting, Faculty of Law, University of the West Indies, Barbados*. Di sana ada tiga macam pendidikan *legislative drafting*:

- (a) *The Certificate Course, of some four to six months duration, designed to equip the participant with the rudiments of legislative drafting. At the end of the course each participant was awarded a Certificate of Attendance issued by the Commonwealth Secretariat in association with the University and the government of Barbados;*
- (b) *The Advanced Diploma in Legislative Drafting, an intensive course of an academic year's duration concentrating mainly on legislative drafting. At the end of the course the successful student is awarded the Advanced Diploma in Legislative Drafting by the University of the West Indies; and*
- (c) *The LL.M degree in Legislative Drafting, of 14 to 15 months duration, comprising legislative drafting, constitutional law, administrative law, and a thesis, now a research paper.* (V.C.R.A.C.Crabbe, 1998, hal. 117-118)

Sejak beberapa tahun lalu di Indonesia juga muncul berbagai lembaga yang menyelenggarakan pendidikan dan latihan (diklat) *legislative drafting*, antara lain *Jimly School of Law and Government*. Di sana diklat terdiri dari tiga level, yaitu *Basic Level, Intermediate Level, dan Advance Level*.

Basic Level dapat diikuti oleh siapa saja yang berminat dan dengan latar belakang pendidikan apapun. *Intermediate Level* sangat cocok diikuti oleh peserta yang telah pernah mengikuti *Basic Level*. Selain itu, terbuka bagi mereka yang telah memiliki pengetahuan dasar dan/atau pengalaman praktis di bidang perancangan peraturan perundang-undangan dan berminat meningkatkan pengetahuan mengenai proses/tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai standar baku Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan *Advance Level* hanya dapat diikuti oleh peserta yang telah pernah mengikuti *Basic Level* dan *Intermediate Level* atau peserta yang memiliki bukti pengetahuan yang memadai dan pengalaman praktis yang cukup lama di bidang perancangan peraturan perundang-undangan. (Government, 2017)

Keberadaan diklat semacam itu tentu patut disambut dengan gembira karena membuka peluang bagi masyarakat untuk memiliki keterampilan *legislative drafting*. Akan tetapi, mana kala peserta diklat ini adalah para Sarjana Hukum maka kenyataan ini dapat sebagai petunjuk bahwa Sarjana Hukum belum memiliki keterampilan *legislative drafting* sehingga masih perlu mengikuti diklat lagi.

Durasi Diklat *Legislative Drafting Training* di *Jimly School of Law and Government* untuk *Basic Level* selama 3 tiga hari, *Intermediate Level* selama 4 hari, dan *Advance Level* selama 4 hari. Sementara itu di *University of the West Indies* durasi untuk mendapatkan sertifikat kursus selama 4 sampai 6 bulan, untuk mendapatkan Diploma selama 1 tahun, dan LLM selama 14 sampai 15 bulan. Dari durasi yang jauh berbeda ini sudah dapat dipastikan pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh peserta tentu jauh berbeda. Oleh sebab itu, sudah tiba saatnya di Indonesia dibuka Program Studi khusus *legislative drafting* pada jenjang strata dua.

Selain itu, pendidikan tinggi hukum harus terus mengembangkan sistem pendidikan dan layanan pembelajaran yang bermutu, antara lain sistem yang mengacu pada model pembelajaran yang dirumuskan oleh UNESCO bahwa dalam pendidikan perlu dilaksanakan cara belajar dengan menggunakan "the fourpillars of education", yaitu *learning to know, learning to do, learning to be, learning tolive together*. (Charda, 2011, hal. 329) Mahasiswa hukum tidak cukup lagi hanya mengetahui berbagai teori melainkan harus dilatih agar mempunyai keterampilan atau mampu melakukan sesuatu, dalam hal ini termasuk tetapi tidak terbatas keterampilan membentuk peraturan perundangan-undangan atau keterampilan *legislative drafting*.

VCRS Crabbe pernah mengingatkan: "Keinginan keras lembaga pembuat undang-undang, kebijakan yang paling bijaksana penuh kebajikan, serta pemilihan dan penyesuaian cara yang paling tepat, semuanya akan menjadi sia-sia dalam suatu proses penyusunan undang-undang bila disebabkan karena ketidakmampuan seorang penyusun rancangan." (Ann Seidman, 2001) Oleh karena itu, perlu secara sengaja menyiapkan penyusun undang-undangan dan peraturan perundang-undangan lain. Dengan kata lain perlu secara

sengaja dan terus menerus menyiapkan Sarjana Hukum yang mempunyai keterampilan *legislative drafting*.

C. Penutup

Dari uraian yang telah disampaikan dapat ditarik kesimpulan:

1. Masih ada pendapat bahwa Sarjana Hukum kurang memerlukan keterampilan *legislatif drafting* untuk memasuki pasar kerja. Padahal pasar kerja bagi Sarjana Hukum dengan keterampilan *legislatif drafting* sangat terbuka luas bahkan ada jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.
2. Selama ini Dosen *legislative drafting* hanya terdiri dari para Sarjana Hukum padahal banyak aspek yang memerlukan kerja sama dengan ilmu-ilmu lain terutama Bahasa.

Sehubungan dengan kesimpulan di atas penulis menyampaikan saran agar Dosen *legislative drafting* dilakukan secara *team teaching*. Dalam hal ini *team teaching* bukan sekedar dalam arti terdiri dari beberapa Dosen dari Ilmu Hukum dan Ilmu lain melainkan dalam arti dua orang Dosen atau lebih hadir bersama-sama. Dengan demikian, para Dosen dapat langsung saling melengkapi kebutuhan mahasiswa untuk menghasilkan Sarjana Hukum yang mempunyai keterampilan *legislative drafting*. Semoga!

DAFTAR PUSTAKA

- Ann Seidman, R. B. (2001). *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*. (E. P. Johannes Usman, Trans.) Jakarta: ELIPS.
- Ash-Shadr, M. B. (2014). *FALSAFATUNA: Pandangan Terhadap Pelbagai Aliran Filsafat Dunia* (Kedua ed.). (A. Prabantoro, Ed., & I. U. Smith Alhadar, Trans.) Bandung: Mizan Media Utama.
- Bergeron, S. L. (2007). Legislative Drafting and Language in Canada. *Statute Law Review*, 83-118.
- Bruns, G. L. (2015). *Hukum dan Bahasa: Hermeneutika Teks Hukum*. In G. Leyh, & N. Mangunsong (Ed.), *HERMENEUTIKA HUKUM: Sejarah, Teori, dan Praktik* (M. Khozim, Trans., pp. 41-66). Bandung: Nusa Media.
- Charda, U. (2011, Februari). Peran Pendidikan Tinggi Hukum Dalam

Memenuhi Tuntutan Dunia Kerja. *Wawasan Yuridika*,
<http://dx.doi.org/10.25072/jwy.v24i1.21>, 24(01), 327-.

Driedger, E. (2012). Legislative Drafting. *Meta: Journal Des Traducteurs*
<https://doi.org/10.7202/002589ar>.

Fidiyani, R. (2010, September 3). Pergeseran Paradigma Dalam Pendidikan Tinggi Hukum. *Dinamika Hukum*,:
<http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.3.95>, 10(3), 243-256.

Government, J. S. (2017). Legislative Drafting Training. Retrieved 4 14, 2020, from jimlyschool: <https://www.jimlyschool.com/diklat/legal-drafting-training/>

Lubis, M. S. (2002). *Sistem Nasional*. Bandung: Mandar Maju.

Lubis, M. S. (2014). *POLITIK HUKUM dan KEBIJAKAN PUBLIK (Legal Policy and Public Policy)*. Bandung: Mandar Maju.

Pennisi, G. A. (2016, April 8). Legislative Drafting and Language: Legal Language in Context. *Statute Law Review*,(Vol 37, No.2), 97-100, doi:10.1093/slr/hmw024.

QC, S. L. (2007). Legislative Drafting and Language ini Canada. *Statute Law Review*, 83-118.

V.C.R.A.C.Crabbe. (1998). Teaching Legislative Drafting: The Commonwealth Experience. *Statute Law Review*, doi:10.1093/slr/hmm002, 19(2), 113-128.

Politik Hukum Pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

R. Muhammad Syafi'i
Anggota Badan Legislasi DPR RI 2019 - 2024
Ketua Panitia Khusus RUU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

A. Pendahuluan

Disahkannya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang pada Juni tahun 2018 lalu masih menyisakan pertanyaan di tataran implementasi. Dalam tataran normatif, pembentukan peraturan pelaksana yang diamanatkan UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme belum terwujud. Padahal UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme memandatkan pembentukan peraturan pelaksana dilakukan satu tahun sejak undang-undang disahkan. Di sisi lain, pada tataran substantif terlihat ada cacat interpretatif di kalangan aparat penegak hukum. Akibatnya upaya penangkapan, penahanan, dan pelaksanaan penegakan hukum masih jauh dari harapan pembentuk undang-undang dan rawan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM).

Hal ini dapat dilihat dari sejak teror bom mengguncang Kota Surabaya Mei 2018 lalu, polisi terus menangkap para terduga teroris secara sporadis. Sejumlah media menginformasikan, lebih dari 350 orang terduga teroris ditangkap dan ditahan Detasemen Khusus 88 antiteror (Densus 88) di seluruh Indonesia selama tiga tahun terakhir.

Tidak heran jika kemudian muncul tuduhan sumir pada Densus 88 karena mereka yang ditangkap mengalami interogasi berlebihan dan rawan pelanggaran HAM. Indikasi adanya penyalahgunaan prosedur penangkapan dan penahanan, bahkan teknik pemeriksaan yang mengarah pada penyiksaan terhadap terduga teroris jelas menyalahi maksud pembentukan UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Sebagai indikator, menurut Tim Pembela Muslim (TPM), saat ini saja ada 15 orang narapidana terorisme yang merengang nyawa di beberapa lapas. Adapun nama narapidana terorisme dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Muhammad Basri asal Makassar, wafat 07 Juli 2018
(Lapas Pasir Putih – Nusa Kambangan)
2. Yasser bin Thamrin asal Bima, wafat 19 Juli 2018
(Rumah Tahanan (Rutan) Gunung Sindur)
3. Sunardi alias Abu Anah asal Jambi, wafat 22 Juli 2018
(Rumah Tahanan (Rutan) Gunung Sindur)
4. Muhammad Irsan asal Toli-Toli, wafat 12 Agustus 2018
(Lapas Batu – Nusa Kambangan)
5. M. Lutfianto asal Probolinggo, wafat 17 Agustus 2018
(Rumah Tahanan (Rutan) Gunung Sindur)
6. Windoro asal Karanganyar, wafat 21 September 2018
(Lapas Batu – Nusa Kambangan)
7. Bakri asal Makassar, wafat 30 September 2018
(Rumah Tahanan (Rutan) Gunung Sindur)
8. Wawan Prasetywan asal Klaten, wafat 16 Desember 2018
(Lapas Batu – Nusa Kambangan)
9. Rifaat Al-Bakri asal Padang, wafat 20 Januari 2020
(Rumah Tahanan (Rutan) Gunung Sindur)
10. Romi Andika asal Padang, wafat 13 Februari 2020
(Rumah Tahanan (Rutan) Gunung Sindur)
11. Naufal Abdul Aziz
(Rumah Tahanan (Rutan) Cikeas)
12. Sutomo/Abu Bahroyin asal Cirebon
(Rumah Tahanan (Rutan) Cikeas)
13. Jahmad asal Kalimantan Timur, wafat 22 Maret 2020
(Rumah Tahanan (Rutan) Cikeas)
14. Fauzi asal Kalimantan Timur, wafat 22 Maret 2020
(Rumah Tahanan (Rutan) Cikeas)
15. Khair/Ameng/Abu Halimah, wafat 04 April 2020
(Rumah Tahanan (Rutan) Gunung Sindur)

Meski penyidik diberi keleluasaan waktu menangkap terduga teroris

selama 21 hari, namun Pasal 28 UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme membatasi perlakuan penyidik dengan wajib menjunjung tinggi prinsip HAM. Lebih dari itu, setiap penyidik yang melanggar prinsip HAM wajib dikenai sanksi pidana berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Selain dugaan penyiksaan dalam proses penangkapan dan pemeriksaan, upaya tembak di tempat hingga tewas jelas cacat prosedur. Sebagai pihak yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dengan tugas memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat, seharusnya Polri tidak mudah menembak mati tersangka. Mengedepankan upaya penegakan hukum dengan cara melumpuhkan dan membawa tersangka ke persidangan itulah yang seharusnya menjadi ranah Polri. Sebagaimana diberitakan, ditemukannya 280 pucuk senjata api jenis *Arsenal Stand Alone Grenade Launcher* (SAGL) kaliber 40x46 milimeter dan 5.932 butir amunition castior 40mm, 40x46mm round RLV-HEFJ berdaya ledak tinggi, yang masuk melalui Bandara Internasional Soekarno Hatta pada September 2017 lalu¹ Meski Polri membantah, namun senjata api dan amunisi tersebut dinilai sejumlah pihak merupakan senjata mematikan dan berspesifikasi militer. Ini berarti telah terjadi penyimpangan yang mendarat, karena sebagai aparat penegak hukum, seharusnya Polri hanya di persenjatai dengan alat untuk melumpuhkan bukan untuk mematikan.

Bagaimanapun, upaya penegakan hukum yang dilakukan dengan cara yang berlebihan bisa merusak kepercayaan publik pada kapabilitas dan profesionalisme Polri dalam menangani kasus terorisme. Sporadisnya penanganan terorisme semakin parah jika disertai pikiran ataupun sikap yang sadis terhadap terduga pelaku. Harapan besar masyarakat pada kemampuan Densus 88 untuk mendeteksi jejaring teror dan menggagalkan rencana aksi teror tentu bisa hilang jika modal kepercayaan itu terkikis oleh operasi anti teror yang sulit dipertanggungjawabkan. Publik berharap besar jika aparat hukum kita tetap membanggakan dengan bekerja secara professional.

Ditengah situasi yang masih simpang siur terhadap pelaksanaan penanggulangan terorisme selama ini, DPR RI sudah seharusnya segera membentuk tim pengawas untuk memastikan benar tidaknya dugaan tindakan berlebihan yang dilakukan aparat penegak hukum dalam penanggulangan tindak pidana terorisme. Dengan demikian,

¹ Lihat <https://www.viva.co.id/berita/nasional/965213-tni-kaget-dengan-amunisi-mematikan-yang-dipesan-polri>, diakses tanggal 2 November 2019

sebelum penyelewengan penanggulangan terorisme menjadi persoalan yang terus muncul, DPR RI harus bekerja cepat dan mengakhirinya dengan membentuk tim pengawas penanggulangan terorisme sebagaimana amanat Pasal 43J UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yakni UU No. 5 Tahun 2018. Setidaknya, pembentukan tim pengawas dapat menjawab berbagai kekhawatiran adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang terjadi dalam penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia.

B. Pembahasan

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, negara mempunyai empat fungsi untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu fungsi perlindungan (*protection function*), kesejahteraan (*welfare function*), pendidikan (*educational function*), dan perdamaian (*peacefulness function*). Hal ini berarti negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi, menyejahterakan, dan mencerdaskan warga negaranya dan setiap orang yang berada di wilayah negaranya, serta menciptakan perdamaian dunia. Tanggung jawab negara berlaku juga terhadap terorisme sehingga keempat fungsi negara menjadi dasar filosofis dan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) bagi pemberantasan terorisme. Terkait hal tersebut, telah dilakukan serangkaian proses politik hukum dalam memberantas terorisme berupa *legislative drafting*, *legal executing*, *legal review*, dan *law enforcement*.

Sebagaimana diketahui, politik hukum merupakan aktivitas yang menentukan pola atau cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum, dan memperbaiki hukum untuk mencapai tujuan negara.² Politik hukum juga perlu dilihat dari legal policy yang akan diberlakukan, baik dengan pembentukan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.³ Berdasarkan hal tersebut, dalam konteks pemberantasan terorisme, politik hukum diartikan sebagai kebijakan hukum yang akan ataupun yang telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, termasuk konfigurasi kekuatan politik yang mempengaruhi hukum dan penegakan hukumnya.

Dalam rangka melaksanakan tanggung jawab negara dan mewujudkan *ius constituendum*, *political will* dalam memberantas

² Karianga, Hendra. (2013). *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hal. 23.

³ Mahfud MD. (2010). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, hal. 1.

terorisme, adalah melalui pembentukan UU Antiterorisme. Keberadaan UU ini menunjukkan telah ada upaya dari negara untuk mewujudkan *ius constituendum* yang dilandaskan pada cita-cita hukum bangsa Indonesia. Namun dalam tataran implementatif, rumusan ketentuan dalam UU Antiterorisme tersebut, jauh dari kesempurnaan sehingga menjadi kendala dalam melakukan pemberantasan terorisme.

Dalam konteks inilah, fungsi pengawasan yang dijalankan DPR RI merupakan bentuk pengawasan politik yang strategis. Hal ini yang membedakan fungsi pengawasan yang dilakukan DPR RI dengan fungsi pengawasan yang dilakukan pemerintah dan publik lainnya yang bersifat administratif. Fungsi pengawasan DPR RI lebih bersifat strategis karena menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dalam pembangunan nasional secara umum. Pengawasan DPR RI juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan program, proyek, ataupun kasus yang ada di tingkat nasional. Dengan demikian dalam menjalankan fungsi pengawasan DPR RI didasarkan pada rencana yang dilengkapi dengan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik “berhasil”, “gagal”, atau “menyimpang” dalam pelaksanaannya.

Selain itu, fungsi pengawasan DPR RI tidak sekedar bersifat observatif melainkan juga bersifat korektif untuk menjamin pencapaian tujuan. Pengimplementasian fungsi pengawasan DPR RI akan dilakukan terhadap implementasi program pembangunan nasional dan berdasarkan sinergisitas yang dibangun antara DPR RI dan pemerintah serta akan menghasilkan rekomendasi kebijakan terhadap pembangunan nasional.

Dalam perkembangannya, peran pengawasan DPR RI semakin dibutuhkan, hal ini terbukti dari setiap penggantian undang-undang, seringkali undang-undang tersebut menambahkan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban tambahan kepada DPR RI untuk menguatkan fungsi pengawasan. Perkembangan tersebut memiliki tren politik hukum yang mengarah pada penguatan fungsi pengawasan DPR RI yaitu dengan menambahkan instrumen pengawasan politik hukum, untuk menciptakan *checks and balances* diantara eksekutif dan legislatif.

Sebagaimana mandat Pasal 43J UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, DPR RI diharuskan segera membentuk Peraturan DPR RI untuk membentuk tim pengawas penanggulangan terorisme, langkah ini merupakan upaya politik hukum yang perlu segera dilakukan selain dalam konteks mandat UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme juga sebagai

pelaksanaan fungsi DPR RI. Namun demikian, memanasnya suhu politik pasca disahkannya UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme berimbas pada sulitnya pembentukan tim pengawas sebelum target yang diberikan UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yakni satu tahun sejak UU disahkan.

Momentum politik dewasa ini baik yang disebabkan oleh aturan hukum seperti Pilkada serentak, maupun yang di sebabkan oleh alam, yakni penanganan kasus virus Corona atau Covid-19, disinyalir akan menjadi alat kekuasaan strategis untuk pencitraan politik. Bagaimanapun, politik hukum sebagai alat kekuasaan masih menjadi tantangan bangsa ini. Memang, hukum tanpa politik akan lumpuh karena tidak memiliki kekuasaan politik untuk menegakkannya. Tetapi bila hukum di jadikan alat politik, maka yang terjadi adalah kesewenang-wenangan atau pelanggaran hukum (*Abuse of Power*).

Ungkapan hukum sebagai alat politik memang tidak pernah dideskripsikan secara terbuka karena memang tidak dapat dibuktikan secara hukum. Hukum sebagai alat politik selalu menyertai perbincangan, diskursus, dan analisis terhadap kasus besar atau yang melibatkan elite politik. Akibatnya, proses hukum yang dilakukan diskriminatif. Perlakuan terhadap elit pun berbeda dengan perlakuan terhadap rakyat kecil.

Dalam perkembangannya, tentu saja tidak dapat dihindari bahwa setiap rezim penguasa memiliki karakteristik tertentu. Hal ini dapat dilihat dari karakteristik hukum yang menjadi produk politiknya. Karakteristik hukum ternyata berjalan linier dengan karaktersitik rezim kekuasaan yang melatarbelakangi hukum. Jika kekuasaannya demokratis maka produk hukumnya berkarakter responsive. Sebaliknya, jika kekuasaanya otoriter maka produk hukumnya berkarakter konservatif.

Situasi politik hukum ini juga terlihat dari upaya penafsiran undang-undang yang tidak semestinya, misalnya saja pernyataan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam) Wiranto yang mengundang polemik publik. Menkopolhukam membuka diskursus publik tentang fenomena hoaks dan terorisme sehingga untuk penanganannya harus menggunakan pendekatan represif. Terkait dengan penanganan penanggulangan virus Corona, rezim penguasa kita alih-alih melindungi rakyat yang susah dan sengsara, malah mengeluarkan aturan untuk menindak tegas mereka yang menghina Presiden/Wakil Presiden dan pejabat Negara. Padahal pasal tentang itu di KUHP sudah di batalkan Mahkamah Konstitusi. Langkah ini diambil oleh rezim setelah mereka gagal menerapkan Darurat Sipil

karena ditentang oleh rakyat. Aturan menindak rakyat karena menghina Presiden/Wakil Presiden serta pejabat Negara dimaksud jelas mengabaikan ketentuan Mahkamah Konstitusi dan menunjukkan degradasi prinsip demokrasi di Indonesia. Di khawatirkan ada upaya yang sistematis menggeser Indonesia dari Negara *Rechtstaat* menjadi Negara *Machtstaat*.

Memanasnya suhu politik yang dihadapi sepanjang tahun 2019 lalu sejatinya menjadi tantangan baru bagi proses pembentukan hukum ditingkat legislasi, terutama hal yang menjadi mandat untuk dilakukan segera yaitu pembentukan tim pengawas penanggulangan terorisme. Terpecahnya konsentrasi kepentingan publik dan politik sudah seharusnya dihindari. Bagaimanapun, komitmen wakil rakyat harus selalu terjaga untuk selalu mengabdikan pada kepentingan masyarakat daripada kepentingan politik kekuasaan belaka. Yang pasti setiap Anggota DPR-RI, memiliki fungsi yang di amanahkan oleh konstitusi selain *budgeting* (anggaran) dan *legislating* (perundang-undangan) juga *controlling* (pengawasan). Artinya ada dasar yang sangat kuat untuk menyelesaikan pekerjaan rumah yang tertunda dan harus dilakukan segera, salah satunya pelaksanaan mandat Pasal 43J UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Adapun bunyi Pasal tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia membentuk Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme.
- (2) Ketentuan mengenai pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme diatur dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPR RI diberi kewenangan untuk melakukan fungsi pengawasan melalui tim pengawas penanggulangan terorisme. Lebih lanjut, dalam Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme disebutkan bahwa mekanisme pengawasan dilakukan oleh DPR-RI dalam hal ini adalah anggota dari alat kelengkapan DPR RI yang melaksanakan tugas di bidang penegakan hukum dan HAM serta pertahanan dan keamanan Negara Republik Indonesia (Komisi III dan Komisi I). Adapun kewenangan pengawasan oleh Tim Pengawas DPR RI tersebut dapat melingkupi segala bentuk upaya penanggulangan tindak pidana terorisme yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yakni mulai dari upaya pencegahan, upaya penegakan hukum, hingga upaya pemenuhan hak-hak korban.

Praktik yang ada selama ini adalah fungsi pengawasan dilakukan

melalui Panitia Khusus (Pansus). Berbeda dengan Pansus yang bersifat ad hoc, UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme mengindikasikan sifat kelembagaan tim pengawas penanggulangan tindak pidana terorisme yang harus dibentuk ini adalah permanen sehingga pengaturan mengenai sistem kelembagaannya akan berbeda dengan Pansus. Tugas Tim Pengawas DPR-RI ini juga berbeda dengan fungsi pengawasan yang secara fungsional dimiliki oleh anggota komisi yang membidangi masalah penegakan hukum dan HAM, karena Tim Pengawas DPR-RI akan secara langsung dan melekat dalam melakukan pengawasan kasus perkasus peristiwa terorisme serta dapat membangun kerjasama dengan pihak ketiga dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan.

Adapun target yang hendak dicapai oleh Tim Pengawas DPR-RI ini adalah agar dalam penanggulangan tindak pidana terorisme, harus dipastikan:

1. Dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana mestinya.
2. Dijunjung tinggi dan dihormatinya Hak Asasi Manusia (HAM).
3. Konsistensi pemberantasan terorisme itu sendiri bukan karena kepentingan apalagi pesanan pihak-pihak tertentu.

C. Penutup

1. Salah satu langkah politik hukum dalam rangka mewujudkan ius contituendum melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme adalah memastikan bahwa Undang-Undang tersebut dapat efektif di tataran implementatif, salah satunya dengan dibentuknya tim pengawas penanggulangan terorisme di DPR RI sebagaimana mandat Pasal 43J Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018.
2. Bahwa, komitmen untuk membentuk tim pengawas penanggulangan terorisme merupakan upaya politik hukum mewujudkan tanggung jawab negara untuk melindungi, menyejahterakan, dan mencerdaskan warga negaranya dan setiap orang yang berada di wilayah negaranya, serta menciptakan perdamaian dunia sebagaimana mandat konstitusi kita.
3. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR RI merupakan bentuk pengawasan politik yang bersifat strategis yang tidak hanya bersifat administratif tetapi juga korektif sehingga bisa merubah peraturan perundang-undangan, mengganti peraturan perundang-undangan dan menambah peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Karianga, Hendra. (2013). *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

Lihat <https://www.viva.co.id/berita/nasional/965213-tni-kaget-dengan-amunisi-mematikan-yang-dipesan-polri>, diakses tanggal 2 November 2019

Mahfud MD. (2010). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

**Politik Hukum Perundang-undangan
Sektor Sumber Daya Alam
(Perpanjangan Pengusahaan Pertambangan dari
Perusahaan Berdasarkan Kontrak Karya dan Perjanjian
Karya Pengusahaan Batu Bara)**

M. Ilham Putuhena
Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum dan HAM RI

A. Pendahuluan

Pengusahaan pertambangan memiliki ciri khusus bila dibandingkan dengan kegiatan usaha di sektor lain (perdagangan, industri pabrikan, pertanian, kehutanan, perkebunan, jasa, dan lain-lain), yaitu: Padat modal, Padat teknologi, Beresiko tinggi, Pengembalian modal lambat, Sensitif terhadap perubahan situasi. Sehingga dalam melakukan penelitian/eksplorasi cadangan bahan galian yang layak untuk ditambang, diperlukan modal yang cukup besar, dan apabila kegiatan penelitian yang dilakukan tidak mendapatkan hasil yang baik, modal yang telah dikeluarkan tidak dapat ditarik kembali atau meminta ganti rugi kepada pemerintah sebagai pemilik bahan galian. Hal ini merupakan resiko dalam kegiatan usaha pertambangan.¹

Disatu sisi dana pemerintah dan swasta terbatas, Pada umumnya lokasi bahan galian berada di daerah terpencil, dimana prasarana dan saran belum tersedia, sehingga untuk mendapatkan cadangan yang ekonomis perlu dilakukan eksplorasi yang membutuhkan waktu dan dana yang cukup besar.²

¹ IBR Supancana, *Analisa dan Evaluasi Kerja Sama dalam Usaha Pertambangan*. Badan Pembinaan Hukum nasional (BPHN), hal 20.

² *Ibid.*

Sejarah pengaturan pertambangan mineral dan batubara dibagi menjadi 4 fase, yaitu fase pada saat Zaman Kolonial, fase Orde Lama, fase Orde Baru dan fase Reformasi. Zaman kolonial sudah terdapat aturan yang nantinya akan digunakan sebagai landasan hukum melakukan pertambangan dan batu bara yaitu Indische Mijn Wet 1899. Dalam pasal 5 dan 5A Indische Mijn Wet 1899 mengatur bahwa terdapat dua hubungan dalam melakukan kegiatan usaha tambang dan batu bara, yaitu konsesi dan kontrak. Selanjutnya, pada masa Orde Lama, terdapat beberapa pengaturan mengenai pertambangan yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-Hak Pertambangan, dan Undang-Undang No. 37 Prp. Tahun 1960 Tentang Pertambangan. di masa Orde Baru, di atur Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Undang-Undang No. 11 Tahun 1967) yang kemudian memberikan dasar bagi Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Batu Bara (PKP2B).³

Kontrak Karya adalah perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia dalam rangka penanaman modal asing untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan mineral.⁴ Sedangkan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara adalah perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan batubara.⁵

Terdapat KK dan PKP2B yang telah di sepakati berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, untuk KK terdapat 8 tahapan yang diistilahkan generasi, yaitu:⁶

1. Generasi I Tahun 1967.
2. Generasi II Tahun 1968-1983.
3. Generasi III Tahun 1983-1986.
4. Generasi IV Tahun 1986-1994.
5. Generasi V Tahun 1994-1996.

³ Dasar hukum yang mendasari KK dan PKP2B adalah berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA 1967) juncto Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

⁴ Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri dalam 1 angka 11.

⁵ Peraturan Menteri ESDM Nomor 15 tahun 2017 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi Sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak Karya Atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara dalam pasal 1 angka 5.

⁶ Data Pusat Studi hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP)

6. Generasi VI Tahun 1996-1998.
7. Generasi VII Tahun 1998-2004.
8. Generasi VIII Tahun 2004-2008.

Untuk PKP2B terdapat 3 tahapan/generasi, yaitu:⁷

1. Generasi I 1981-1990.
2. Generasi II 1994.
3. Generasi III 1997-2000.

Pada masa reformasi, kemudian Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 diganti dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (UU No. 4 Tahun 2009).status KK dan PKP2B dalam UU No. 4 Tahun 2009 diatur dalam ketentuan peralihan Pasal 102 yang menyatakan bahwa KK dan PKP2B tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Kemudian Penyesuaian perjanjian KK dan PKP2B selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak undang-undang diberlakukan kecuali mengenai penerimaan negara. Pengecualian itu adalah upaya peningkatan penerimaan Negara.⁸

Pemerintah dalam hal ini Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri (Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017), Pasal 17 angka 2 menjadi dasar transisi perubahan status perusahaan tambang Kontrak Karya (KK) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). pada pasal 19 angka 1, Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017, yang menyebutkan jika perusahaan tambang mengubah status menjadi IUPK, sekaligus mengakhiri KK. Kemudian jangka waktu IUPK Operasi Produksi sesuai dengan sisa jangka waktu KK diatur di Pasal 19 angka 2.

Kemudian terjadi perubahan Pasal 19 melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan ESDM Nomor 05 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri. Perubahan pengaturan tersebut mengatur Perubahan KK menjadi IUPK tidak berdampak pada berakhirnya KK. Dan terkait jangka waktu IUPK maka menteri mempunyai dua opsi dalam memberikan untuk jangka waktu, yaitu sampai dengan berakhirnya jangka waktu kontrak karya

⁷ *Ibid*

⁸ Pushep, *Sejarah Pengaturan Pertambangan Minerba dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B)*, <https://pushep.or.id/sejarah-pengaturan-pertambangan-minerba-dan-perjanjian-karya-pengusahaan-batubara-pkp2b/>. Terakhir diakses pada tanggal 20 April 2020.

atau jangka waktu tertentu dalam rangka penyesuaian kelanjutan operasi. seperti di berikan pada Kontrak Karya PT. Freeport Indonesia dan PT Amman Mineral Nusa Tenggara Berubah Menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) telah memberikan persetujuan atas permohonan pengajuan perubahan perusahaan pertambangan Kontrak Karya (KK) PT Freeport Indonesia (FI)⁹ dan PT Amman Mineral Nusa Tenggara (AMNT)¹⁰ menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi Mineral Logam. Dengan demikian, KK PT FI dan PT AMNT dapat segera menjadi IUPK.¹¹

Kondisi berbeda dialami pengusaha dengan PKP2B PT Tanito Harum, perusahaan ini awalnya mendapatkan perpanjangan oleh Kementerian ESDM pada bulan Januari tahun 2019, yang kemudian dibatalkan. Kondisi tersebut disebabkan belum adanya dasar hukum dalam perpanjangan tersebut, revisi ke enam Peraturan Pemerintah 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara yang diharapkan menjadi landasan hukum ternyata belum selesai pada saat perpanjangan diberikan, dan berdasarkan kondisi tersebut KPK bersurat ke Presiden Joko Widodo terkait izin dan revisi ke enam Peraturan Pemerintah 23 tahun 2010. PT Tanito Harum adalah PKP2B generasi I yang diberikan hingga 14 Januari 2019, selain itu terdapat 7 perusahaan yang akan berakhir Kontraknya yaitu:¹²

⁹ Pergantian status PT Freeport Indonesia dari kontrak karya (KK) mejadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) seiring dengan resminya pengambilalihan mayoritas saham Freeport oleh PT Indonesia Asahan Alumunium (Inalum). Kontrak karya PT Freeport Indonesia ditandatangani pertama kali pada 1967 berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pertambangan. Berikutnya pada 1991 kontrak karya kedua kembali diteken dan berlaku 30 tahun mendatang, dengan opsi perpanjangan dua kali, masing-masing 10 tahun.

¹⁰ PT Amman Mineral Nusa Tenggara sebelumnya bernama PT Newmont Nusa Tenggara sebelum diambil alih oleh perusahaan energi nasional Medco Energi. Perusahaan tersebut melakukan kegiatan pertambangan tembaga di wilayah Nusa Tenggara Barat (NTB). Perusahaan mengoperasikan tambang Batu Hijau berdasarkan Kontrak Karya Generasi IV yang ditandatangani pada 2 Desember 1986.

¹¹ Siaran Pers, Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, Nomor: 00020.Pers/04/SJI/2017, Tanggal: 10 Februari 2017. Di akses pada <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kontrak-karya-ptfi-dan-amnt-berubah-menjadi-izin-usaha-pertambangan-khusus-operasi-produksi>, Terakhir diakses pada tanggal 21 April 2020.

¹² Detik, Deretan Perusahaan Batu Bara yang Kontraknya Mau Habis <https://finance.detik.com/energi/d-4302925/deretan-perusahaan-batu-bara-yang-kontraknya-mau-habis>. Terakhir diakses pada tanggal 21 April 2020.

1. PT Arutmin Indonesia yang kontraknya (1 November 2020),
2. PT Kendilo Coal Indonesia (13 September 2021),
3. PT Kaltim Prima Coal (31 Desember 2021).
4. PT Multi Harapan Utama (1 April 2022).
5. PT Adaro Indonesia, (1 Oktober 2022),
6. PT Kideco Jaya Agung (13 Maret 2023),
7. PT Berau Coal (26 April 2025).

Kondisi PT Tanito Harum menyebabkan terjadi ketidak pastian hukum bagi para pemegang KK dan PKP2B. Dari dua praktik di KK dan PKP2B tersebut, terdapat dua penerapan peraturan yang dipraktekkan berbeda padahal keduanya menggunakan Undang-Undang yang sama yaitu UU No 4 tahun 2009.

Pada aspek lain telah terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memberikan prinsip dalam pengelolaan Sumber daya alam diantaranya Putusan MK No.01-021-022/PUU-I/2003 yang menafsirkan frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 harus dimaknai sebagai kesatuan fungsi, berupa fungsi kebijakan (*beleid*), fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) yang mencakup perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*), fungsi pengaturan (*reglendaad*), dimaknai sebagai kewenangan legislasi dan regulasi, fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), yang mencakup pemilikan saham (*share-holding*), dan/atau sebagai instrumen kelembagaan dan fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*), berupa mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan penguasaan oleh negara. Dampak dari putusan itu adalah menghapus konsep kontrak dalam pengelolaan sumber daya alam.

Berdasarkan kondisi tersebut diatas penting untuk mengkaji bagaimana Politik Hukum dalam perpanjangan Usaha Pertambangan dari Perusahaan berdasarkan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Batubaradan bagaimanakah konsistensi pengaturan dengan politik hukum tersebut sehingga dapat mendorong tatakelola pengusahaan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode Yuridis Normatif, yaitu melihat permasalahan dalam Politik Hukum dan pengaturan mengenai KK dan PK2B. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu

hukum yang dihadapi.¹³ Secara sederhana Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum normatif atau yuridis normatif yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁴

Kajian ini dilakukan dengan pendekatan undang-undang (statute approach) yang dihubungkan dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan Hukum yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisa melalui pendekatan kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis dari apa yang diperoleh secara tertulis, agar data-data itu dapat diteliti dan dipelajari untuk menganalisis obyek penelitian yang utuh secara mendalam dan komprehensif, sehingga pada akhirnya dapat mengerti serta memahami aspek-aspek yang menjadi obyek penelitian.¹⁵ Penelitian ini juga didukung dengan bahan pustaka dengan mempelajari dan menelaah teori-teori, konsep-konsep serta peraturan yang berkaitan dengan permasalahan, seperti konvensi internasional.¹⁶ Penelitian ini akan mengumpulkan berbagai undang-undang dan putusan yudicial yang terkait dengan perusahaan pertambangan mineral batubara serta KK dan PKP2B.

C. Pembahasan

1. Politik Hukum

Terdapat beberapa pandangan mengenai Politik Hukum, Mahfud MD, mengartikan politik hukum sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.¹⁷ Selain itu Abdul Hakim Garuda Nusantara berpendapat bahwa politik hukum sama dengan Kebijakan hukum (*Legal Policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintah negara tertentu.¹⁸ Kemudian

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2005), hal. 93.

¹⁴ Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada 2006. hal. 15.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *op cit*, hlm. 109

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Op cit*, hal. 145.

¹⁷ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998, Hal 8.

¹⁸ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1988, Hal 2.

secara fungsional Sunaryati Hartono melihat bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.¹⁹

Berdasarkan gambaran tersebut penulis berpendapat ruang lingkup Politik hukum diantaranya:²⁰

- 1) Penentuan arah kebijakan hukum mendasar dalam suatu norma/peraturan.
- 2) Konsistensi pejabaran dalam pelaksanaan pengaturan hukum berdasarkan penentuan kebijakan tersebut.
- 3) Pembaharuan hukum yang berkelanjutan sesuai dengan arah kebijakan dan kondisi perkembangan masyarakat;
- 4) Efektifitas penegakan hukum dengan penegasan fungsi dan kewenangan lembaga pelaksanaan hukum serta penegakan hukum apabila terjadi penyimpangan;
- 5) Peningkatan pemahaman pelaksana hukum dan masyarakat atas kebijaksanaan hukum yang diambil untuk meningkatkan kesadaran dan kepatuhan atas peraturan.
- 6) Evaluasi arah kebijakan hukum mendasar secara reguler.

faktor tersebut menjelaskan merupakan lingkupaktifitas politik hukum yang mencakup tahapan dan proses pembuatan dan pembaharuan hukum, implementasi yang mendorong fleksibilitas perubahan suatu kebijakan hukum atau tata cara pelaksanaan kebijakan hukum sehingga dapat mencapai tujuan hukum yaitu kemanfaatan, kepastian hukum dan keadilan.

Mengkaji politik hukum tersebut dilakukan dengan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan proses atau tata cara pembentukan politik hukum, kelembagaan, aktor, dan kondisi yang

¹⁹ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal. 1.

²⁰ Abdul Hakim Garuda Nusantara memberikan pendapat mengenai ruang lingkup Politik hukum diantaranya meliputi:1) Pelaksaaan Ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten. 2) Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap hukum yang telah ada dan dianggap usang dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; 3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksanaan hukum dan pembinaan anggotanya; dan4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambilan kebijakaan.keempat faktor tersebut menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang mencakup teritorial berlakunya hukum dan proses pembaruan dan pembuatan hukum, dengan sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*.

mempengaruhi politik hukum, ideologi atau pemikiran yang menjadi dasar politik hukum, konsistensi pelaksanaan politik hukum dan evaluasi efektifitas dan dampak dari politik hukum. Kajian ini akan melihat bagaimana politik hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap kebijakan umum dan khusus terkait dengan pengelolaan Sumber Daya Energi khususnya Pertambangan. Dan kemudian mengkaji bagaimana konsistensi dalam pengaturan untuk melaksanakan politik hukum dari konstitusi tersebut.

2. Politik hukum dalam UUD NRI Tahun 1945

Politik Hukum Negara yang paling mendasar dicantumkan dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, bahwa tujuan membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kemudian Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 mempertegas bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Konstitusionalisme) dan Negara Indonesia adalah negara hukum, yang diartikan bahwa Negara dilaksanakan berdasarkan hukum atau *Rechtsstaat* bukan berdasarkan kekuasaan. Sehingga peran Negara untuk menjalankan tujuan bernegara salah satunya kesejahteraan umum dan keadilan sosial harus dilaksanakan dalam prinsip negara hukum.

Salah satu aspek penting dalam mendorong kesejahteraan umum adalah dengan memberikan politik hukum yang tegas dalam pengelolaan perekonomian khususnya sektor Sumber daya alam diatur Bab XIV tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 ayat (3) yang mengatur Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dan kemudian Pasal 33 ayat (5) mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang

3. Politik Hukum Dalam Putusan MK

Dalam perkembangannya Tafsir terhadap prinsip “penguasaan oleh negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945 terus

mengalami perkembangan dialetika dalam ranah yudisial khususnya di Mahkamah Konstitusi. Tafsir tersebut juga menjadi politik hukum dalam menentukan konstitusionalitas pengaturan. Sikap MK menjadi salah satu Politik Hukum yang penting untuk diikuti dalam pembentukan peraturan perundang-undang, karena menjadi dasar pertimbangan dalam menguji Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari putusan MK, yang penting untuk melihat bagaimanakah pengaturan sumber daya alam yang konstitusional, paling tidak terdapat 3 putusan MK yang saling menguatkan tentang penafsiran “Penguasaan oleh Negara” dikaitkan dengan penafsiran “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, yaitu:

a. Putusan MK 002/PUU-I/2003²¹

Tafsir terhadap prinsip “penguasaan oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mulanya muncul melalui putusan MK ini, frasa “dikuasai oleh negara” diterjemahkan melalui uraian sebagai berikut:²²

“Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 Tahun 2003, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar.

²² Hamdam Zoelva terkait "Memaknai Putusan MK No. 111/PUU-XIII/ 2015 Tentang Ketenagalistrikan, diolah oleh Pushep, Perkembangan Tafsir “Penguasaan oleh Negara” pada Pasal 33 UUD 1945. <https://pushep.or.id/perkembangan-tafsir-penguasaan-oleh-negara-pada-pasal-33-uud-1945/>. Terakhir diakses pada tanggal 22 April 2020.

Pengertian dalam frasa “penguasaan oleh negara” merupakan konsepsi hukum publik bukan dalam konsep hukum privat. Konsepsi ini terkait dengan prinsip daulat rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Bila, pengertian “dikuasai oleh negara” hanya dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, terlebih lagi “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan penafsiran bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan:²³

- 1) Fungsi kebijakan (*beleid*)
- 2) Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*), dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*).
- 3) Fungsi pengaturan (*regelendaad*), dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah dan DPD (apabila terkait dengan Daerah), dan regulasi oleh Pemerintah.
- 4) Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, dalam hal ini Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. dan

²³ Putuhena. M. Ilham, *Ratio Legal Prinsip Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Energi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi)* Pushep, 2014. <https://pushep.or.id/ratio-legal-prinsip-penguasaan-negara-atas-sumber-daya-energi/>. Terakhir diakses pada tanggal 21 April 2020.

5) Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh organ negara dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Uraian tersebut mengemukakan perihal bahwa negara harus terlibat aktif sejak dari pengaturan, pengurusan, pengelolaan, hingga pada fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan sumber daya alam. Menurut tafsir Mahkamah Konstitusi, bahwa dengan ukurannya adalah “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. keempat bentuk “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) dapat dimaknai sebagai pilihan alternatif, asalkan berorientasi pada “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Akan tetapi seyogianya keempat bentuk tindakan dalam prinsip tersebut dipatuhi secara komprehensif.²⁴

b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010²⁵

Berdasarkan putusan ini Mahkamah Konstitusi lantas memberikan empat tolok ukur terhadap unsur “kemakmuran rakyat”, yang menjadi tujuan dari tindakan “penguasaan oleh negara”. Empat tolok ukur yaitu:

1. kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
2. tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
3. tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta
4. penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Keempat parameter tersebut wajib dijadikan dasar bila salah satu dari keempat bentuk prinsip “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) ada yang dikhususkan atau didahulukan. Tolok ukur tersebut sebenarnya merupakan bentuk antisipasi MK bila ada upaya penegasian terhadap tujuan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

²⁴ *Op.cit.*, Hamdan Zoelfa.

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar.

c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.²⁶

Perkembangan selanjutnya terkait dengan prinsip “penguasaan oleh negara” dapat dilihat dari. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi merumuskan bahwa untuk mewujudkan tujuan penguasaan negara yaitu “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, jika keempat bentuk penguasaan oleh negara tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, maka harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mahkamah Konstitusi, bentuk “penguasaan oleh negara” diberi peringkat berdasarkan kemampuan negara menghadirkan kemakmuran rakyat. peringkat dari bentuk penguasaan negara yaitu penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam dalam hal ini Migas, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Hal ini dilakukan sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam, maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam.

Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, baik dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) maupun melalui Badan Usaha Milik Negara. Pada sisi lain, jika negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam untuk dikelola oleh badan usaha swasta atau bentuk usaha tetap dari luar negara, maka keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang.

Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam, maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau melalui Badan Usaha Milik Negara harus

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar.

diupayakan semaksimal mungkin, walaupun dalam kondisi tertentu masih perlu dibuka kesempatan negara ataupun Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan bentuk usaha tetap lain, namun tetap dengan prinsip negara sebagai pengelola utama.

Berdasarkan 3 putusan MK tersebut maka dapat disimpulkan Politik Hukum yang konstitusional dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

- 1) pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti Publik, hal tersebut dimaksud dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, terlebih lagi “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
- 2) Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan
 - a. Fungsi kebijakan (*beleid*),
 - b. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) yang dilakukan dalam bentuk perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*).
 - c. Fungsi pengaturan (*regelendaad*), dilakukan melalui kewenangan lembaga legislasi dan regulasi.
 - d. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), dilakukan melalui mekanisme kepemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara.
 - e. Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh organ negara dalam rangka mengawasi dan mengendalikan.
- 3) Keempat bentuk “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) dapat dimaknai sebagai pilihan alternatif, asalkan berorientasi pada “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Akan tetapi seyogianya keempat bentuk tindakan dalam prinsip tersebut dipatuhi secara komprehensif. bila salah satu dari keempat bentuk prinsip “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) ada yang dikhususkan atau didahulukan maka terdapat Empat tolok ukur untuk menentukan yang dikhususkan atau didahulukannya yaitu:
 - 1) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
 - 2) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
 - 3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber

daya alam, serta

- 4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Jika keempat bentuk penguasaan oleh negara tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, maka harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut MK, bentuk “penguasaan oleh negara” diberi peringkat berdasarkan kemampuan negara menghadirkan kemakmuran rakyat.

- 4) penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, Pengelolaan langsung yang dimaksud pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara.

- 5) Pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara harus diupayakan semaksimal mungkin, walaupun dalam kondisi tertentu masih perlu dibuka kesempatan negara ataupun Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan bentuk usaha tetap lain, namun tetap dengan prinsip negara sebagai pengelola utama.

Kelima hal tersebut akan menjadi parameter dalam melihat bagaimana peraturan dibawah UUD NRI tahun 1945 mengatur.

4. Arah Pengaturan dalam Peraturan Perundang Undangan terkait pengelolaan pertambangan dari KK dan PKP2B.

Dalam politik hukum pengelolaan agraria Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960). Pasal 2 telah memberikan landasan konsep hak menguasai negara yang juga dapat diturunkan kepada konsep hak menguasai negara atas sumber daya mineral dan batubara. Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, negara diberikan wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi air dan angkasa.

Pengaturan tersebut selaras dengan Penafsiran Mahkamah

Konstitusi terkait dengan prinsip “menguasai Negara”.

Kemudian bagaimanakah pengaturan pengeloaan Tambang Mineral dan Batu Bara dalam Undang-Undang No 4 Tahun 2009. Sejak undang undang No 4 Tahun 2009 diberlakukan maka Kegiatan pertambangan dilaksanakan melalui izin diatur dalam Pasal 35 UU No 4 tahun 2009 mengatur bahwa Usaha pertambangan dilaksanakan dalam bentuk:

- a. Izin Usaha Pertambangan (IUP);²⁷
- b. Izin Usaha Pertambangan Rakyat (IPR);²⁸ dan
- c. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).²⁹

Secara umum terkait dengan Izin Pertambangan dapat digambarkan sebagai berikut:³⁰

Gambar 1 Wilayah Pertambangan



²⁷ Pasal 1 Angka 7 UU No 4 tahun 2009 menjelaskan bahwa Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. IU terdiri atas dua macam yaitu angka 8 IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. angka 9 IFUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.

²⁸ Pasal 1 Angka 10 UU No 4 tahun 2009 menjelaskan bahwa Izin Pertambangan Rakyat, yang selanjutnya disebut IPR, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

²⁹ Pasal 1 Angka 11 UU No 4 tahun 2009 menjelaskan bahwa Izin Usaha Pertambangan Khusus, yang selanjutnya disebut dengan IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. IUPK terbagi atas dua izin yaitu IUPK Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. Dan IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

³⁰ Pushep, Kajian atas Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara. Jakarta: Pushep 2020. Hal 22.

Dari table tersebut menunjukkan bahwa IUP berasal dari Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), dan dalam WUP tersebut terdapat satu atau beberapa Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP). IUP terdiri atas dua tahap yaitu IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; dan IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.³¹

Untuk IPR berasal dari Wilayah Pertambangan Rakyat. luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 (dua puluh lima) hektare; Wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan tetapi belum ditetapkan sebagai WPR diprioritaskan untuk ditetapkan sebagai WPR.³²

Kemudian IUPK berasal dari Wilayah Pencadangan Negara (WPN) Untuk kepentingan strategis nasional,³³ Apabila WPN tersebut akan diusahakan maka status WPN berubah menjadi Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK).³⁴ Dalam hal wilayah yang diberikan kepada pemegang IUPK maka Wilayah tersebut dinamakan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK).³⁵

IUPK terdiri atas dua tahap yaitu IUPK Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; dan IUPK Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.³⁶

Penggunaan izin dalam UU No 4 Tahun 2009 telah sesuai dengan politik hukum yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK yang menegaskan hubungan Publik dalam pengusahaan sumberdaya alam bukan hubungan privat.

5. Peran Negara melalui BUMN dan BUMD

UU No 4 Tahun 2009 juga telah menempatkan BUMN sebagai prioritas utama dalam pengelolaan wilayah pertambangan, Dalam hal memberikan IUPK, dapat diberikan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, baik berupa badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun badan usaha swasta. Badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah mendapat

³¹ Pasal 36 ayat (1) UU 4 Tahun 2009

³² Pasal 20-Pasal 26 UU 4 Tahun 2009

³³ Pasal 27 – Pasal 33 UU 4 tahun 2009

³⁴ Pasal 1 angka 11. Izin Usaha Pertambangan Khusus, yang selanjutnya disebut dengan IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

³⁵ Pasal 1 angka 35 UU 4 tahun 2009

³⁶ Pasal 76 ayat (1) UU 4 tahun 2009

prioritas dalam mendapatkan IUPK. Apabila tidak ada BUMN dan BUMD yang berminat mengelola maka akan dilelang kepada pihak swasta.³⁷

Penggunaan prioritas Bagi BUMN dan BUMD sebagai bentuk pengutamaan pengelolaan pertambangan sesuai dengan Putusan MK bahwa penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, Pengelolaan langsung yang dimaksud pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara.

Tetapi penggunaan prioritas tersebut hanya digunakan untuk IUPK atau terhadap pengelolaan pertambangan di wilayah pencadangan Negara. Untuk IUP dan IPR tidak dilakukan pengaturan yang sama atau belum memprioritaskan BUMN atau BUMD dalam pengelolaannya. Oleh karena itu perlu diatur juga prioritas BUMN atau BUMD dalam Untuk IUP dan IPR sehing memperkuat peran Negara bukan hanya terkait pengelolaan tetapi juga terkait pengawasan khususnya mencegah perusakan lingkungan.

6. Perpanjangan Pengelolaan Pertambangan terkait KK dan PKP2B

Tekait dengan KK dan PKP2B yang dibuat menggunakan dasar hukum UU no 11 tahun 1967 oleh UU no 4 tahun 2009 tetap di akui keberadaannya untuk memberikan kepastian hukum akibat perubahan ke mekanisme kontrak menjadi Izin maka diatur dalam ketentuan peralihan Pasal 169 UU 4 tahun 2009 yang mengatur bahwa Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.
- b. Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara.
- c. Pengecualian terhadap penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada huruf b adalah upaya peningkatan penerimaan negara.

³⁷ Pasal 75 UU 4 tahun 2009 Juncto Pasal 51 PP 23 tahun 2010

Dalam Pasal 169 huruf a UU 4 tahun 2009 menunjukkan jangka waktu berakhirnya KK dan PKP2B. dan terhadap isi dari kontrak/perjanjian dari KK dan PKP2B harus dilakukan penyesuaian sesuai dengan UU 4 tahun 2009, penyesuaian tersebut antara lain mengenai luas wilayah izin usaha pertambangan, Data pertambangan, Hak dan kewajiban, Usaha Jasa Pertambangan. Pengecualian penyesuaian kontrak/perjanjian mengenai penerimaan Negara dan jangka waktu. Apabila pemegang KK dan PKP2B tidak mendapat persetujuan terkait rencana kegiatan pada seluruh wilayah kontrak/perjanjian sampai dengan jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian Maka luas wilayah pertambangan yang telah diberikan kepada pemegang KK dan PKP2B disesuaikan dengan Undang-Undang ini.³⁸

Penyesuaian KK dan PKP2B juga diperlukan untuk menjaga sahnyanya suatu Kontrak/perjanjian. Menurut ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata, Untuk sahnyanya suatu perjanjian diperlukan empat syarat yaitu kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Pemaknaan suatu sebab yang halal terkait dengan pasal 1337. Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum. Oleh karena UU no 4 Tahun 2009 telah memberikan batasan dan ketentuan baru sehingga KK dan PKP2B harus melakukan penyesuaian.

7. Perpanjangan Perusahaan Pertambangan KK dan PKP2B

Khusus pengaturan mengenai perpanjangan KK/ PKP2B tidak diatur dalam UU No. 4 tahun 2009, yang diatur dalam Undang-Undang tersebut hanya perpanjangan IUP,³⁹ IPR,⁴⁰ IUPK.⁴¹ Seharusnya perpanjangan tersebut memang tidak diatur lagi karena KK/ PKP2B sudah tidak akan ada lagi/dihapus karena berubah menjadi izin sesuai dengan Putusan MK. Tetapi pertanyaannya adalah bagaimana dengan pengelolaan wilayah tambang yang telah dikelola dengan KK dan PKP2B? UU No. 4 tahun 2009 tidak mengatur.

Pengaturan mengenai perpanjangan perusahaan pertambangan KK dan PKP2B diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral

³⁸ Pasal 171 ayat (2) UU 4 tahun 2009

³⁹ Pasal 47 UU No 4 Tahun 2009.

⁴⁰ Pasal 68 UU No 4 Tahun 2009.

⁴¹ Pasal 83 UU No 4 Tahun 2009.

Dan Batubara (PP No. 23 Tahun 2010) yang telah beberap kali diubah, khususnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara (PP No 77 Tahun 2014) yang mengatur secara spesifik mengenai perpanjangan izin perusahaan pertambangan KK dan PKP2B.

Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 mengatur 2 poin terkait perpanjangan perusahaan bahwa KK dan PKP2B perusahaan pertambangan batubara yaitu:

- 1) sebagai kelanjutan operasi KK dan PKP2B dapat diperpanjang menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan pertama tanpa melalui lelang setelah berakhirnya KK dan PKP2B, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara kecuali mengenai penerimaan negara yang lebih menguntungkan, dan
- 2) yang telah memperoleh perpanjangan pertama dapat diperpanjang menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan kedua sebagai kelanjutan operasi tanpa melalui lelang setelah berakhirnya perpanjangan pertama kontrak karya atau perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara kecuali mengenai penerimaan negara yang lebih menguntungkan.

Dalam pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 diatas terdapat perbedaan dengan politik hukum yang diatur dalam Putusan MK dan UU No 4 Tahun 2009. Yaitu:

- 1) Putusan MK telah menegaskan pengelolaan pertambangan yang paling diutamakan adalah pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara. Pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara harus diupayakan semaksimal mungkin, walaupun dalam kondisi tertentu masih perlu dibuka kesempatan negara ataupun Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan bentuk usaha tetap lain, namun tetap dengan prinsip negara sebagai pengelola utama. Tetapi dalam pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 tidak memberikan prioritas bagi BUMN untuk mengelola tetapi langsung diserahkan pada pemegang KK dan PKP2B untuk di perpanjang dengan terlebih dahulu berubah menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan pertama bahkan sampai IUPK Operasi Produksi perpanjangan

kedua tanpa melalui lelang.

- 2) Secara materi norma seharusnya PP No 77 Tahun 2014 tidak mengatur mengenai perpanjangan operasi KK dan PKP2B karena tidak diatur dalam UU no 4 tahun 2009. Sehingga bertentangan dengan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- 3) Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 dalam pengaturannya telah bertentangan dengan Pasal 75 UU 4 tahun 2009 mengenai prioritas BUMN dalam pemberian IUPK dan melakukan lelang untuk pemberian IUPK kepada Swasta, sedangkan pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 justru menghilangkan Prioritas bagi BUMN dan dilakukan tidak melalui lelang. Perbedaan politik hukum tersebut bermasalah secara norma karena secara Hirarki Peraturan Pemerintah berada dibawah dari Undang-Undang sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seharusnya Peraturan Pemerintah konsisten dengan Undang-Undang. Kalau pun akan nada perubahan maka materi yang berbeda tersebut harusnya di normakan dalam UU no 4 tahun 2009. Keberadaan BUMN/BUMD sebagai prioritas dalam pengolaan pertambangan mineral dan batubara sesuai dengan Putusan MK.
- 4) Politik hukum dalam Peraturan Pemerintah mengenai perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUPK sebenarnya tidak berdasar. Pasal 112 angka 2 dalam 2 Peraturan Pemerintah sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara dan kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, masih mengatur perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUP bukan IUPK tetapi kenapa dalam PP No 77 Tahun 2014 berubah menjadi IUPK. Ketidak konsistenan tersebut memperlihatkan Penggunaan IUPK atau IUP sebenarnya tidak dengan dasar yang kuat dan menimbulkan pengaturan yang tidak berkepastian hukum.
- 5) Penggunaan IUPK untuk perpanjangan KK dan PKP2B tidak tepat karena IUPK digunakan Untuk Wilayah Izin Usaha Pertambangan

Khusus berasal dari Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK), dan WUPK adalah bagian dari WPN yang dapat diusahakan. Sehingga apabila semua KK dan PKP2B akan diberikan IUPK maka terlebih dahulu harus dimasukkan dalam WUPK yang berasal dari WPN. Penetapan WPN untuk komoditas tertentu dapat diusahakan sebagian luas wilayahnya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.⁴² Sehingga secara pengaturan WIUPK tidak bisa diberikan kepada pengusaha KK dan PKP2B yang wilayahnya tidak masuk dalam WPN. Tetapi Pasal 112B angka 1. PP No 77 Tahun 2014 telah bertentangan dengan memberikan kewenangan Menteri untuk terlebih dahulu menetapkan WIUPK Operasi Produksi padahal WIUPK harusnya dilakukan berdasarkan WPN.

Pengaturan perpanjangan perusahaan pertambangan KK dan PKP2B juga diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber daya Mineral (Permen ESDM). Untuk KK bentuklah Peraturan Menteri Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri yang diubah dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan ESDM Nomor 05 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri.⁴³ Permen ESDM ini tentunya bermasalah karena mengikuti Peraturan pemerintah yang tidak sesuai dengan Putusan MK dan UU no 4 tahun 2009.

Selain itu terdapat Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Permen ESDM No 7 tahun 2020) yang pada Pasal 11 yang mengatur bahwa

⁴² Pasal 27 Ayat (2) UU no 4 tahun 2009.

⁴³ Pasal 17 angka 2 Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017 menjadi dasar transisi perubahan status perusahaan tambang Kontrak Karya (KK) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Pasal 19 angka 1, Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017, yang menyebutkan jika perusahaan tambang mengubah status menjadi IUPK, sekaligus mengakhiri KK. Kemudian jangka waktu IUPK Operasi Produksi sesuai dengan sisa jangka waktu KK diatur di Pasal 19 angka 2. Kemudian terjadi perubahan Pasal 19 angka 2 melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017, bahwa IUPK Operasi Produksi dapat diberikan: a. untuk jangka waktu sampai dengan berakhirnya jangka waktu kontrak karya; atau b. untuk jangka waktu tertentu dalam rangka penyesuaian kelanjutan operasi. Pengaturan ini tentu tidak sesuai dengan UU no 4 tahun 2009 yang mengatur terkait dengan KK dan PKP2B berakhir hingga batas waktu perjanjian.

Dalam rangka menjamin efektivitas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan Mineral dan Batubara serta menjamin iklim usaha yang kondusif, Menteri dapat menetapkan ketentuan lain bagi pemegang IUPK Operasi Produksi sebagai kelanjutan operasi KK atau PKP2B, dengan mempertimbangkan: a. skala investasi; b. karakteristik operasi; c. jumlah produksi; dan/atau d. daya dukung lingkungan.

Permen ESDM tersebut tidak tepat dan bertentangan dengan Putusan MK, UU no 4 tahun 2009, dan bahkan PP No 77 Tahun 2014 karena menteri tidak diberikan kewenangan dalam memberikan ketentuan lain bagi pemegang IUPK Operasi Produksi sebagai kelanjutan operasi KK atau PKP2B kecuali yang telah diperintahkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Secara hirarki peraturan maka Peraturan Menteri hanya menjalankan delegasi atau atribusi kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan Pemerintah, sehingga Peraturan menteri tidak boleh memberikan kewenangan pada dirinya sendiri karena bertentangan dengan peraturan perundang-undang di atasnya dan berpotensi obuse of power sehingga pengaturan tersebut bertentangan dengan prinsip Negara hukum dalam UUD NRI tahun 1945.

D. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa hal yaitu:

1. Politik Hukum Pengelolaan SDA didasarkan dalam Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dan pada Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam pasal tersebut oleh putusan MK dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti Publik, hal tersebut dimaksud dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, terlebih lagi “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), pengawasan (*toezichthoudensdaad*).
3. Penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, Pengelolaan langsung yang dimaksud pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik

Negara.

4. Penggunaan izin dalam UU no 4 Tahun 2009 telah sesuai dengan politik hukum yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK yang menegaskan hubungan Publik dalam pengusahaan sumberdaya alam bukan hubungan privat.
5. Pengaturan mengenai Pengelolaan Pengusahaan Pertambangan masih terdapat ketidak sesuaian dengan Politik hukum yang sudah dibuat, yaitu:
 - a. Penggunaan prioritas Bagi BUMN dan BUMD dalam UU no 4 Tahun 2009 sebagai bentuk pengutamaan pengelolaan pertambangan sebagai penguasaan negara peringkat pertama sesuai dengan Putusan MK. Tetapi penggunaan prioritas tersebut hanya digunakan untuk IUPK sedangkan IUP dan IPR belum memprioritaskan BUMN atau BUMD dalam pengelolaannya.
 - b. pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 tidak sesuai dengan Politik hukum yang di berikan oleh MK, karena Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 tidak memberikan prioritas bagi BUMN untuk mengelola tetapi langsung diserahkan pada pemegang KK dan PKP2B untuk di perpanjang dengan terlebih dahulu berubah menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan pertama bahkan sampai IUPK Operasi Produksi perpanjangan kedua tanpa melalui lelang.
 - c. Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 dalam pengaturannya telah bertentangan dengan Pasal 75 UU 4 tahun 2009 mengenai prioritas BUMN dalam pemberian IUPK dan melakukan lelang untuk pemberian IUPK kepada Swasta,
 - d. Materi PP No 77 Tahun 2014 mengenai perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUPK sebenarnya tidak berdasar dan menimbulkan pengaturan yang tidak berkepastian hukum karena bertentangan dengan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
 - e. Penggunaan IUPK untuk perpanjangan KK dan PKP2B tidak tepat karena IUPK digunakan Untuk Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus berasal dari WPN yang dapat diusahakan. Sehingga apabila semua KK dan PKP2B akan diberikan IUPK maka terlebih dahulu harus dimasukkan WPN. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 dan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014, masih mengatur perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUP bukan IUPK. Berubah ubahnya bentuk perizinan

tersebut menunjukkan belum adanya dasar hukum yang kuat dan tidak konsisten.

- f. Beberapa Permen ESDM yang mengikuti PP No 77 Tahun 2014 tentunya bermasalah karena mengikuti Peraturan pemerintah yang tidak sesuai dengan Putusan MK dan UU no 4 tahun 2009.
- g. Pengaturan Permen ESDM No 7 tahun 2020 Pasal 111 tidak tepat dan menambah ketidak konsistenan dengan politik hukum Putusan MK, UU no 4 tahun 2009, dan bahkan PP No 77 Tahun 2014 karena menteri tidak diberikan kewenangan dalam memberikan ketentuan lain bagi pemegang IUPK Operasi Produksi sebagai kelanjutan operasi KK atau PKP2B kecuali yang telah diperintahkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Karena bertentangan dengan peraturan perundang-undang di atasnya dan berpotensi obuse of power sehingga pengaturan tersebut bertentangan dengan prinsip Negara hukum dalam UUD NRI tahun 1945.

Dari pembahasan tersebut juga dapat disarankan beberapa pengaturan untuk membangun tata kelola pertambangan yang lebih baik yaitu:

1. Mengevaluasi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Permen ESDM untuk menjaga konsistensi dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK.
2. Perlu diatur juga prioritas BUMN atau BUMD dalam Untuk IUP dan IPR sehing memperkuat peran negara bukan hanya terkait pengelolaan tetapi juga terkait pengawasan khususnya mencegah perusakan lingkungan.
3. Perlu membuat pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan swasta untuk melakukan perusahaan pertambangan.
4. Pengaturan mengenai Perpanjangan Pengusahaan Pertambangan KK dan PKP2B sebaiknya diatur dalam Undang-undang sehingga memberikan kepastian hukum bagi pengusaha KK dan PKP2B untuk dapat membuat perencanaan bisnis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1988.

Data Pusat Studi hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP):2020.

M. Mahfud MD , *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES,1998,

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2005

Pushep, *Kajian atas Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara*. 2020.

Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada 2006.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Tim BPHN, di ketuai IBR Supancana, *Analisa dan Evaluasi Kerja Sama dalam Usaha Pertambangan*. Badan Pembinaan Hukum nasional: Jakarta, 2006.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan ESDM Nomor 05 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri

Peraturan Menteri ESDM Nomor 15 tahun 2017 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi Sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak Karya Atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberia Wilayah, Perizinan dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Tahun 2003, Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar.

Internet

Pushep, Sejarah Pengaturan Pertambangan Minerba dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B),

<https://pushep.or.id/sejarah-pengaturan-pertambangan-minerba-dan-perjanjian-karya-pengusahaan-batubara-pkp2b/>

Siaran Pers, Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, Nomor: 00020.Pers/04/SJI/2017, Tanggal: 10 Februari 2017. Di akses pada <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kontrak-karya-ptfi-dan-amnt-berubah-menjadi-izin-usaha-pertambangan-khusus-operasi-produksi>,

Detik, Deretan Perusahaan Batu Bara yang Kontraknya Mau Habis, <https://finance.detik.com/energi/d-4302925/deretan-perusahaan-batu-bara-yang-kontraknya-mau-habis>

Hamdam Zoelva terkait "Memaknai Putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015 Tentang Ketenagalistrikan, diolah oleh Pushep, Perkembangan Tafsir "Penguasaan oleh Negara" pada Pasal 33 UUD 1945. <https://pushep.or.id/perkembangan-tafsir-penguasaan-oleh-negara-pada-pasal-33-uud-1945/>

Putuhena. M. Ilham, Ratio Legal Prinsip Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Energi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi) Pushep,2014. <https://pushep.or.id/ratio-legal-prinsip-penguasaan-negara-atas-sumber-daya-energi/>

**Politik Hukum Pemilu Serentak dalam rangka
Memperkuat Sistem Presidensial Multipartai dalam
Bingkai Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Dody Nur Andriyan

Dosen HTN Institut Agama Islam Negeri Purwokerto

A. Pendahuluan

Merupakan sebuah kehormatan bagi penulis diberi kesempatan untuk memberi penghormatan kepada Prof. DR. M. Solly Lubis, SH yang sudah berusia 90 tahun. Penulis merasa sangat beruntung karena pada saat penulis menempuh kuliah S1 dosen-dosen di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto sudah memperkenalkan referensi buku Prof. M. Solly Lubis, SH. Buku pertama yang penulis baca di Perpustakaan FH Unsoed Purwokerto adalah berjudul Ketatanegaraan Republik Indonesia, terbitan Mandar Maju, Bandung, Tahun 1993. Yang istimewa di buku itu, dihalaman iv terdapat tanda tangan asli Prof. DR. Solly Lubis, SH sebagai tanda keaslian buku tersebut. Buku tersebut termasuk kategori Buku Legend, yang bagi penulis berhasil memberikan pemahaman yang sangat mendasar terhadap Ketatanegaraan Indonesia pada saat masa Orde Baru, yang wajib di rekomendasikan kepada generasi millennial agar mereka tidak buta terhadap sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa lampau. Pada kesempatan emas ini, dalam rangka menghormati 90 tahun Prof. DR. Solly Lubis, SH penulis akan berkontribusi menyumbangkan tulisan gagasan dan pemikiran yang penulis beri judul Politik Hukum Pemilu Serentak Dalam Rangka Memperkuat Sistem Presidensial Multipartai Dalam Bingkai Ketatanegaraan Republik Indonesia. Tulisan ini adalah refleksi dan evaluasi atas pelaksanaan pemilu serentak 2019 yang lalu (*ius constituendum*)

sekaligus beberapa rekomendasi gagasan pemikiran untuk *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan, hukum yang diangan-angankan) di masa yang akan datang.

Sistem Presidensial Multipartai sudah disepakati sebagai sistem yang diterapkan di Indonesia. Meskipun para founding state (pendiri negara) Indonesia dahulu pada saat sidang BPUPKI sempat muncul ketidaksetujuan terhadap diterapkannya sistem presidensial multipartai di Indonesia, tetapi kemudian hasil dari Amandemen I-IV terhadap UUD 1945 adalah memperkuat sistem Presidensial.¹ Pada masa diterapkan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) beberapa sarjana memiliki penafsiran masing-masing untuk memberikan makna dan nama terhadap “sistem presidensial” yang diterapkan di Indonesia. Ismail Suny menyebutnya Sistem Quasi-presidensial,² Padmo Wahyono menamakannya Sistem Mandataris,³ dan Azhary menamakannya Sistem MPR.⁴ Sedangkan Douglas V. Verney menyebutnya dengan sistem semi presidensial karena sistem tersebut adalah sistem yang mengandung karakteristik sistem presidensial dan parlementer.⁵

Hasil dari amandemen ketiga terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan penguatan sistem Presidensial terlihat didalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Kemudian Pasal 6A ayat (1) juga menetapkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Dua pasal tersebut merupakan perubahan mendasar terhadap sistem pemerintahan negara dimana sistem pemerintahan negara Indonesia berubah menjadi sistem presidensial. Selain itu, penguatan sistem presidensial juga nampak dari Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat secara langsung untuk periode masa kerja yang sudah ditentukan oleh UUD 1945 yaitu lima tahun masa jabatan dan hanya bisa dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan (vide Pasal 7 UUD 1945

¹ Dody Nur Andriyan, 2016, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, Deepublish, Jogjakarta, hal. 3.

² Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, hal 43.

³ Padmo Wahyono, *Membudayakan Undang-undang Dasar 1945*, Ind Hill, Jakarta, hal 5.

⁴ Muhammad Tahir Azhary, 2004, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, hal 92.

⁵ Arend Lijphart, 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (terjemahan) Grafika Persada, Jakarta, hal 36.

Amandemen I). Konsentrasi kekuasaan setelah UUD 1945 diamandemen berada pada Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Dalam sistem presidensial para menteri adalah pembantu-pembantu presiden yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden.⁶

Politik Hukum Sistem Presidensial Multipartai di Indonesia nampak didalam perumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 bahwa Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Aturan dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menunjukkan dengan jelas sistem presidensial di Indonesia memang harus bersinergi dengan sistem multipartai. Hal tersebut juga nampak dalam kebijakan dan kekuasaan Presiden yang terdapat di Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUD 1945 Amandemen Ketiga,⁷ Pasal 13 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 Amandemen Pertama,⁸ Pasal 22 UUD 1945⁹ yang menunjukkan harus ada sinergitas kerjasama antara Presiden dan Partai Politik (DPR). Artinya secara konstitusional, memang terdapat beberapa hak Presiden yang dalam pelaksanaannya harus mendapat persetujuan dari Partai Politik di DPR.

Dalam sistem multipartai apalagi yang dikombinasikan dengan sistem presidensial, maka setiap hasil pemilu akan sangat sulit mencari partai yang memiliki suara yang cukup kuat (mayoritas mutlak) untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri. Sehingga tidak ada pilihan lain, partai pemenang pemilu harus berkoalisi dengan partai lainnya, untuk mencegah dan menanggulangi “gangguan” dan

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Konpres, Jakarta, hal 45.

⁷ Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 Amandemen Ketiga: Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 Amandemen Ketiga: Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

⁸ Pasal 13 ayat (1) UUD 1945 Presiden mengangkat duta dan konsul. Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 amandemen petama: Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 13 ayat (3) UUD 1945 amandemen pertama Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

⁹ Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

“rintangan” dari beberapa partai yang dikalahkan namun memiliki suara dan kursi di DPR. Sistem presidensial yang seharusnya pemimpinnya (Presiden) sebagai eksekutif yang tidak dapat dipengaruhi oleh legislatif dan dapat sesegera mungkin membuat program kerja dan menjalankan roda pemerintahan, malah kemudian lebih disibukkan untuk membentuk koalisi dengan partai lain untuk membentuk kabinet. Sehingga sistem presidensial multipartai di Indonesia ini kemudian menimbulkan anomali.¹⁰ Problematika presidensial multi-partai seperti yang dipaparkan diatas bukan hanya gambaran diatas kertas, namun sejarah ketatanegaraan Indonesia sudah memberikan banyak contoh peristiwa dari problematika sistem presidensial multipartai. Oleh karenanya agenda yang harus disegerakan adalah melakukan sinergi antara penguatan sistem presidensial dengan pembenahan sistem kepartaian dan pemilu.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 juga sudah menegaskan dan menjelaskan bahwa dengan dilaksanakan Pilpres dan Pileg secara serentak pada waktu bersamaan, maka akan memperkuat dan membuat stabil sistem presidensial multipartai. Selain itu akan menimbulkan efisiensi dan efektifitas baik dari segi waktu, tenaga, anggaran dan regulasi. Beberapa hal yang patut dicatat dari Putusan MK ini adalah sebagai berikut:

Pertama, Pemohon (Effendi Gazali, Ph.D., M.P.S.I.D, M.Si) menjelaskan beberapa alasan yang mendasari permohonan adalah hasil penelitian pemohon yang berkesimpulan bahwa alasan-alasan penyebab ketidaktercapaian Indonesia adalah: Politik Transaksional, biaya politik yang sangat tinggi, politik uang yang semakin meruyak (semakin membesar), korupsi politik dan tidak ditegakkannya Sistem Presidensial yang sesungguhnya (vide Halaman 7 Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013). Ternyata dalam putusannya, MK juga memiliki pertimbangan hukum yang sama bahwa pelaksanaan Pemilu (terutama Pilpres) haruslah selaras, sebangun dan sesuai dengan sistem pemerintahan Presidensial (vide Halaman 78 Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013).

Kedua, MK pun didalam pertimbangan hukumnya ternyata juga sepakat dengan apa yang disampaikan oleh pemohon. Yaitu apabila melihat Risalah Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 4-8 Nopember 2001, pada Rapat Komisi A, Kedua (Lanjutan) tanggal 5 Nopember 2001 maka sesungguhnya original intent (nilai/maksud asli) dari Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 hasil Amandemen adalah “Pemilu bareng-bareng”, “Pemilu serentak” serta

¹⁰ *Ibid.*

istilah yang lebih spesifik “Pemilu lima kotak”. MK didalam pertimbangan menuliskan (vide halaman 83 Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013):

Dengan demikian menurut Mahkamah, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan.

Ketiga, MK juga memiliki pertimbangan hukum yang sama dengan pemohon bahwa dengan dilaksanakan Pilpres dan Pileg secara serentak pada waktu bersamaan, maka akan memperkuat dan membuat stabil sistem presidensial multipartai. Selain itu akan menimbulkan efisiensi dan efektifitas baik dari segi waktu, tenaga, anggaran dan regulasi.

Tjahjo Kumolo memberikan pandangan bahwa Pemilu Serentak yang akan dilaksanakan di Indonesia, sebenarnya adalah konsekuensi dari sistem Presidensial, sembari memberikan 4 (empat) pandangan: pertama, dari sisi penyelenggaraan Pemilu Serentak mendorong terciptanya efektivitas dan efisiensi. Salah satunya karena dilakukan secara bersama-sama, bahkan apabila nantinya Pemilu Nasional (memilih legislatif dan Presiden/Wapres) di lakukan bersamaan dengan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah). Tentu saja efektifitas akan lebih tercipta. Biaya untuk penyelenggaraan, operasional, honor dan biaya lainnya tentu akan efektif jika Pemilu serentak (legislatif, presiden/wapres dan kepala daerah) berhasil dilaksanakan. Kedua, dari segi proses akan tercipta demokrasi yang berkeadaban (*democratic civility*) dalam arti terjadinya kerjasama yang baik antara elemen-elemen demokrasi sehingga demokrasi dapat berjalan sesuai cita-citanya yaitu untuk menciptakan keadilan dan kesetaraan didalam masyarakat dan meminimalisir terjadinya benturan kepentingan. Ketiga, dari segi hasil Pemilu Serentak akan menciptakan pemerintahan yang solid dan efektif karena lahir dari proses yang solid dan efektif. Sehingga lebih pro rakyat, memiliki akar yang kuat dengan kekuatan politik local, sekaligus memiliki hubungan yang sinergis dengan pemerintah pusat. Sehingga tentu akan menciptakan otonomi daerah yang lebih baik lagi. Keempat, Pemilu serentak (legislatif, presiden/wapres dan kepala daerah) dari segi birokratis akan menciptakan masa bakti (periodesasi) yang lebih tertata. Antara satu daerah dengan daerah lain akan sinergis, dengan pemerintah pusat dan dengan partai politik akan lebih sinergis, efisiensi birokrasi akan tercipta, perencanaan kerja akan fokus, dan pelaksanaan program pembangunan akan lebih kompak dan serempak. Menurut Tjahjo,

banyak program pembangunan di daerah yang tersendat dan mangkrak karena tidak kompak, tidak sinkron dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat salah satunya karena masa kerja yang tidak serempak.¹¹

Makalah ini fokus membahas mengenai Politik Hukum Pemilu Serentak dalam upaya memperkuat sistem Presidensial Multipartai di Indonesia. Kajiannya diperkaya dengan kajian komparatif beberapa negara yang menerapkan sistem Presidensial Multipartai dan menyelenggarakan pemilu serentak. Selanjutnya makalah ini akan mengkaji tentang beberapa evaluasi dan rekomendasi terhadap kombinasi pemilu serentak dan presidensial multipartai di Indonesia.

B. Pengalaman Negara Lain Yang Menerapkan Presidensial Multipartai dengan Pemilu Serentak

Argentina adalah salah satu contoh negara yang menggabungkan sistem presidensial dengan multipartai di kawasan Amerika Serikat. Sejak berakhirnya perang Malvinas, maka sistem pemerintahan dan politik di Argentina ditandai dengan tiga hal: pertama, sistem partainya didominasi oleh dua partai terkemuka, kedua, Argentina bereksperimen dengan demokrasi presidensial dibawah politisi sipil, ketiga, sepanjang dekade 90-an Argentina dikenal sebagai salah satu kekuatan ekonomi yang berhasil. Ketiga karakter dasar inilah yang menjadi penentu utama demokrasi presidensial Argentina sejak 1983 hingga saat ini.¹²

Sistem partai di Argentina pada dasarnya terdiri dari dua sistem partai besar dan beberapa partai-partai kecil. Partai-partai besar yang ada merupakan partai nasional sedangkan partai-partai kecil pada umumnya merupakan partai yang hanya ada dan eksis di tingkat propinsi atau daerah. Dua partai terbesar yang ada yaitu Partido Justicialista (PJ) dan Union Civica Radikal (UCR) yang dari tahun 1983 sampai tahun 1995 adalah dua partai yang menyangga sistem presidensial di Argentina. Partai-partai kecil lainnya adalah partai kanan tengah partai kiri tengah UceDe (*Union del Centro Democratico*) MODIN, dan FRE PASO (*Frente del Pais Solidarito*).¹³

Riggs menyebut faktor polarisasi kehidupan parpol di Argentina, dimana sistem kepartaian menjadi penyebab munculnya permasalahan presidensial multipartai di Argentina. Oleh karena itu, tidak penting

¹¹ Tjahjo Kumolo, (2015), *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Bandung, Mizan Publika, h. 45-46.

¹² Bambang Cipto, 2002, *Politik & Pemerintahan Amerika*, Lingkaran, Jogjakarta., hal. 50.

¹³ *Loc. Cit.*

apakah dwi parpol atau multiparpol, yang penting adalah apakah parpolnya sentrifugal atau sentripetal. Sentrifugal itu memusat, penyebab polarisasi, dan karenanya sistem kepartaiannya tertutup. Seperti sistem multi kepartaian sederhana masa Orde Baru (termasuk disebut sentrifugal dan tertutup). Atau sama dengan partai komunis dengan mono partai seperti di Eropa Timur. Sistem presidensial akan terdukung jika parpolnya sentripetal. Biasanya dicirikan lewat keterbukaan pemilih mencoblos calegnya (daftar terbuka), mengakui keberadaan parpol “gurem” dan baru. Sebab, parpol-parpol gurem atau baru ini kerap menjadi alternative lain dalam menyerap kepentingan masyarakat tertentu (misalnya yang dipinggirkan), dan sekaligus pemecah kebekuan parpol yang sentralistik. Terlebih lagi jika, didukung dengan otonomi daerah yang luas, dan pelaksanaan pemilu nasional yang terpisah dengan pemilu lokal.¹⁴

Argentina menjadi contoh ketika dari awal abad ke 20 sampai tahun 70an mencoba menerapkan sistem dwipartai dan multipartai sederhana, namun ternyata tidak menjamin berlangsungnya sistem demokrasi dan cheks and balances dapat berlangsung. Justru kemudian yang muncul ada pemerintahan tirani dan diktator. Negara berkembang dengan tingkat demokrasi yang masih “rendah” ternyata belum mampu mempraktekan demokrasi dengan sistem dua partai ala Amerika Serikat.¹⁵

Eksperimen yang berhasil diterapkan di Argentina adalah melalui penyelenggaraan Pemilu secara serentak. Baik Pemilu legislatif maupun Pemilu Presiden dilakukan secara serentak dalam satu waktu. Presiden terpilih tidak saja dapat memperoleh legitimasi kuat dari para pemilih, namun juga dukungan yang signifikan di tingkat parlemen. Kombinasi legitimasi pemilih dan parlemen ini pada akhirnya mendorong efektivitas pemerintahan presidensialisme, sekaligus berkontribusi secara positif dalam penyederhanaan dan pelebagaan sistem kepartaian.¹⁶

Meksiko ditahun 2018 akan melaksanakan Pemilu Federal yakni pemilu yang secara serentak memilih Presiden, Senat, Dewan Perwakilan yang dilakukan di hari yang sama. Oleh karena itu, dalam

¹⁴ Fred W. Riggs, “Problems Of Presidentialism And The American Exception”, hal. 23-24, <http://www2.hawaii.edu/~fredr/pres.htm>.

¹⁵ Richard M. Pious, 2003, *Demokrasi*, Office of International Information Programs US Departement of State, hlm. 45.

¹⁶ August Mellaz, 2004, Efektivitas Pemerintahan dan Pelebagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Keserentakan Pemilu Nasional, Materi disampaikan pada beberapa diskusi internal dan sampaikan sebagai materi utama dengan kalangan media menjelang pembahasan RUU Pemilihan Presiden, DPR RI.

hal pemungutannya disediakan 3 surat suara yakni untuk memilih Presiden, Senat dan Dewan Perwakilan. Sehingga nanti di TPS masing-masing tersebut akan disediakan surat suara untuk memilih Presiden, dewan perwakilan, senat, gubernur dan walikota (negara bagian), juga kongres di daerah.

Di Meksiko untuk mendapatkan suara untuk yang sistem representasi proporsional tersebut adalah berdasarkan suara partai politik dari minoritas. Adapun kelompok minoritas tersebut terdiri dari kelompok-kelompok suku asli (berdasarkan ras), kelompok wanita, dan kelompok rentan lainnya. Sebuah partai kecil di Meksiko tetap dapat mendapatkan suara di kongres walaupun dia tidak mendapatkan suara dengan sistem simple majority. Meksiko tidak menggunakan E-Voting dalam Pemilunya, Meksiko masih menggunakan kertas suara yang dipilih di TPS masing-masing. Meksiko menggunakan metode pemilihan jarak jauh secara elektronik hanya untuk mendapatkan suara dari pemilih yang ada diluar negara Meksiko, bukan untuk pemilih yang ada di dalam negeri Meksiko.¹⁷

Filipina adalah contoh negara di Asia Tenggara yang mengintroduksi sistem pemilu serentak eksekutif dan legislatif pada saat yang bersamaan (*Synchronized elections*), kecuali untuk jabatan eksekutif terendah di tingkat perkotaan (*urban neighbourhood*) dan pedesaan (*rural villages*).

Sistem pemilu Filipina mulai diterapkan sejak diberlakukannya Konstitusi 1987 setelah digulingkannya Presiden Marcos pada 1986. Menurut konstitusi Filipina, Presiden dan Wakil Presiden dipilih enam tahun sekali melalui pemilihan umum nasional dan tidak boleh dipilih kembali setelah masa jabatannya selesai. Lembaga legislatif Filipina terdiri atas dua kamar (bicameral), yaitu DPR beranggotakan 200 dan Senat yang beranggotakan 24 orang mewakili provinsi yang ada di Filipina. Anggota DPR dipilih melalui sistem distrik (*Single member district*) dengan masa jabatan tiga tahun ditambah dengan wakil-wakil sektoral yang diangkat oleh presiden. Senat memiliki masa jabatan enam tahun secara nasional, separuh anggota senat dipilih setiap tiga tahun berbarengan dengan pemilihan presiden. Para anggota DPR hanya dapat memangku jabatannya untuk tiga periode, sedangkan senat dua periode.

Para pejabat eksekutif local gubernur, Dewan Provinsi, *municipal and city mayors*, *municipal and city councils* dipilih untuk masa jabatan tiga tahun dan dibatasi hanya untuk tiga kali masa jabatan. Para

¹⁷ <http://nasional.indopos.co.id/read/2017/03/23/92228/Belajar-Pemilu-Serentak-di-Meksiko>. Diakses tanggal 07/03/2017 Pukul 15.44 WIB.

anggota Senator dan Kongres dan pejabat pemerintah daerah dipilih pada pemilihan paruh waktu, namun pada pemilu presiden semua dipilih pada saat yang bersamaan. Pada pemilu serentak (*synchronized elections*) ini lebih dari 17.000 posisi diisi. Semua pejabat eksekutif dan legislatif dipilih dengan sistem *the first past the post*, siapa pun yang memperoleh suara terbanyak, dialah yang menang. Para pemilih harus memilih nama kandidat perorangan dan bukan lambang partai. Karena itu, mereka mengalami problem karena mereka harus menulis antara 33 sampai 44 nama di kertas suara. Kesulitan lain dari sistem pemilu serentak ini adalah penghindangan suara dan pengumuman pemenang pemilu. Selain itu, meskipun Komisi pemilihan Umum (Comelec) bersifat independen, namun tidak jarang mereka pro kepada penguasa dan para politisi nasional dan lokal juga sudah beradaptasi dengan proses pemilu yang penuh dengan manipulasi politik.¹⁸

C. Gagasan Desain Pemilu Serentak di Indonesia

Pertama, evaluasi terhadap sistem proporsional terbuka dengan metode perhitungan Sainte Lague. Sistem pemilu proporsional terbuka adalah pemilih memilih langsung nama calon, dan calon terpilih kemudian ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Sedangkan sistem pemilu proporsional tertutup adalah pemilih hanya memilih partai politik, dan calon terpilih kemudian ditentukan berdasarkan nomor urut yang telah ditetapkan oleh partai politik.

Sistem pemilu proporsional terbuka sudah dilaksanakan dalam dua kali pemilu, yakni pemilu 2009 dan pemilu 2004. Kelemahan sistem pemilu proporsional terbuka adalah melahirkan wakil rakyat instan yang masih belajar, belum teruji dan sebagian bukan yang terbaik di partainya, sehingga wakil yang terpilih gagal dalam melaksanakan tugasnya. Kelebihannya, dalam sistem pemilu proporsional terbuka rakyat berdaulat penuh. Sistem pemilu proporsional terbuka menjamin dan memastikan suara rakyat menjadi penentu siapa-siapa saja yang akan duduk di kursi parlemen. Namun dalam kenyataannya masyarakat Indonesia masih belum bisa memilih wakilnya dengan tepat. Masyarakat yang masih lapar dan miskin, cenderung memilih calon yang berduit, dan mengabaikan moralitas.

Dalam pemilu serentak, akan muncul kesulitan teknis ketika menggunakan sistem proposional terbuka. Salah satu hal adalah karena kertas suaranya sangat lebar. Hal ini akan berhadapan dengan

¹⁸ Syamsudin Haris, dkk, 2014, *Position Paper Pemilu Nasional Serentak 2019*, *Electoral Research Institute* – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, hal. 25.

budaya dan tingkat pendidikan pemilih di Indonesia, terutama di pelosok-pelosok desa. Selain itu akan menimbulkan pembengkakan biaya cetak kertas suara yang begitu besar. Oleh karenanya memang perlu dicari sebuah terobosan atau alternatif pilihan lain yang sekiranya bisa mengimbangi kelemahan dan kelebihan sistem proposional terbuka.

Metode perhitungan Sainte Lague bukan tanpa cela dan kritik, metode Sainte Lague dalam penghitungan suara hasil pemilu sangat proporsional. Dengan demikian metode ini memberikan keuntungan kepada partai kecil atau partai baru. Kesempatan terbuka lebar kepada partai kecil untuk memperoleh kursi karena memang suara akan habis di bagi di dapil. Dengan demikian, pemilu akan memunculkan banyak partai baru yang akan ikut mencalonkan diri. Pertama, tentu saja akan menyulitkan tujuan awal pemilu serentak presidensial multipartai yaitu menciptakan keselarasan dan keseimbangan sekaligus penyederhanaan kepartaian. Kedua, partai-partai baru yang muncul karena diuntungkan dengan metode Sainte Lague dikhawatirkan hanya akan mengambil keuntungan untuk memperoleh kedudukan karena mereka mempunyai kesempatan yang besar untuk mendapatkan kursi dan kurang diimbangi dengan kinerja dan kontribusi yang baik dalam menjalankan tugasnya kelak.

Kedua, politik hukum presidensial threshold. Penulis berpendapat bahwa merujuk pada kesepakatan amandemen UUD 1945 yang menegaskan sistem presidensial dan juga rumusan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 maka seharusnya pembentukan undang-undang harus sesuai dengan UUD 1945. Pembentuk undang-undang tidak boleh menyimpangi dan “menyelingkuhi” maksud dari UUD 1945, bahkan dengan alasan open legal policy sekalipun. Apabila maksud dari perumusan Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 memang dilakukan sebagaimana putusan MK: Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif serentak dilakukan pada hari, saat dan jam yang sama, maka sebenarnya presidensial threshold tidaklah diperlukan.

Didalam sistem presidensial multipartai, maka sebenarnya lembaga presidensial mendapatkan legitimasi dari suara rakyat (pemilu) demikian pula dengan lembaga legislative (DPR) dimana pemilih memberikan suara kepada partai politik. Sehingga mandat (pilihan rakyat) untuk partai politik dapat kursi di lembaga legislatif (DPR) tidak pada tempatnya digunakan untuk persyaratan pemilihan presiden. Demikianlah sehingga *presidensial treshold* didalam pemilu serentak memang tidak diperlukan. Bukan karena presidensial threshold adalah *open legaly policy*, tetapi memang *presidensial threshold* tidak cocok

diterapkan didalam sistem presidensial multipartai apalagi dengan pemilu serentak.

Pada pemilu 2004, yang berhasil memenangkan dan meraih dukungan terbesar adalah Partai Golkar, tetapi pada Pilpres 2004 ternyata pemilih menjatuhkan pilihan pada SBY-JK. Bahkan pada Pemilu 2009, suara Partai Demokrat lebih kecil dari suara yang diperoleh SBY-Boediono. Hal ini menunjukkan bahwa mandat untuk Partai di DPR tidak akan sama dan sebangun dengan mandat untuk Presiden/Wapres. Dapat dikatakan juga bahwa presidensial threshold sebenarnya adalah wujud “ketakutan” dari partai-partai besar (mayoritas) akan kekuatan sosok figur dari seseorang yang tidak didukung partai besar namun dapat menang di Pilpres.

Kekhawatiran lain dengan ditiadakan presidensial threshold adalah pemilu presiden akan diikuti dengan banyaknya calon. Dengan ditiadakan *presidensial threshold* artinya keran persaingan dibuka lebar-lebar dan setiap partai peserta pemilu legislatif bisa mengajukan calon presiden dan/atau wapres. Hal ini sebenarnya sudah diantisipasi oleh UUD 1945 Hasil amandemen I-IV, yang diatur dalam Pasal 6A ayat (4). Ada putaran kedua (ronde kedua) dari pilpres langsung yang mana pasangan calon dengan perolehan suara terbanyak pertama dan kedua di putaran pertama bisa bertanding di putaran kedua. Dengan kata lain, sebenarnya memang grand design Pasal 6A UUD 1945 hasil Amandemen memang diperuntukkan untuk pemilihan serentak dengan tanpa adanya presidensial threshold.

Ketiga, pengaturan mengenai diperbolehkannya koalisi Partai Politik sebelum Pemilu Presiden/Wapres ataupun dalam rangka menghadapi putaran kedua Pemilu Presiden/Wapres. Koalisi dalam sistem presidensial multipartai sangat diperlukan. Giovanni Sartori menegaskan bahwa presiden tetap memerlukan dukungan lembaga legislatif.¹⁹ Sebab tanpa dukungan, stabilitas kekuasaan presiden akan terancam, dan muncul konflik antara presiden dengan lembaga legislatif (DPR). Scott Mainwaring mengemukakan bahwa dalam langkah sulit tersebut, presiden dapat melakukan (salah satu) dari langkah darurat berikut ini: pertama, *the presiden can attempt to by pass congress*,, tetapi jelas bahwa langkah ini akan merusak demokrasi. Selain itu langkah ini juga akan menimbulkan perlawanan dari partai oposisi dan mengundang militer untuk melakukan kudeta. Kedua, *the presiden can seek constiitutional reforms in order to obtain broader powers*. Pilihan langkah kedua mempersempit langkah negosiasi dan kompromi

¹⁹ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, New York University Pers, hal. 173.

diantara Presiden dan Lembaga Legislatif (DPR). Ketiga, *the presiden can attempt o form a coalition government*. Jalan ketiga inilah yang paling realistis dengan prosedur yang konstitusional dan tidak menimbulkan konflik.²⁰ Akan tetapi Scott Mainwaring mengingatkan bahwa koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit daripada koalisi dalam parlementer.²¹ Dalam pandangan David Altman, kesulitan koalisi itu terjadi karena *coalition are not insituional necessary dan sistem pemerintahan presidensial not conducive to political cooperation*.²² Scott Mainwaring mengemukakan tiga perbedaan koalisi multipartai dalam sistem pemerintahan presidensial:

Pertama, dalam sistem parlementer, koalisi prtai politik yang memilih menteri-menteri dan perdana menteri, karenanya mereka bertanggungjawab memberikan dukungan kepada pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, presiden membentuk sendiri kabinetnya dan partai politik mempunyai komitmen yang rendah untuk mendukung presiden. Kedua, berbeda dengan sistem parlementer, dalam banyak sistem presidensial, anggota legislatif dari parti politik yang punya menteri di kabinet tidak mendukung pemerintah. Ketiga, secara umum, keinginan partai politik untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem pemerintaahan presidensial.²³

Oleh sebab itu, maka penulis mengusulkan agar didalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Serentak diperbolehkannya koalisi (gabungan partai politik) yang mengusulkan Presiden dan Wakil Presiden. Sejalan dengan usulan penulis untuk tidak menggunakan *presidensial treshold*, maka pembolehan untuk adanya koalisi (gabungan partai politik) tidak perlu mensyaratkan adanya presentase suara. Koalisi yang dimaksud disini adalah baik koalisi pada saat putaran pertama ataupun koalisi putaran kedua, namun terutama adalah koalisi pada putaran pertama Pilpres. Dengan dibukanya dan diperbolehkannya koalisi pada putaran pertama, maka akan memungkinkan untuk mensederhanakan jumlah pasangan calon Presiden dan Wapres yang akan berlaga di Pilpres Putaran Pertama.

²⁰ Lihat Saldi Isra, 2009, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hal 422.

²¹ Scott Mainwaring, dalam Lijphart, Arend, 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (terjemahan) Grafika Persada, Jakarta .hal 115.

²² Saldi Isra, *Op. Cit.*, hal 424.

²³ Scott Mainwaring, *Op. Cit.*, hal 200.

Keempat, perlunya tetap mengakomodir *parlementary threshold* bukan hanya angka *parlementary threshold*-nya semata, namun juga terkait dengan tata cara dan mekanismenya sehingga akan tercipta keseimbangan antara presiden dengan DPR. Kombinasi sistem presidensial dengan sistem multi partai akan stabil jika di tunjang dengan penyederhanaan dan pengurangan partai politik sehingga dalam pemilu hanya akan diikuti oleh beberapa partai politik saja dan konfigurasi di DPR juga hanya terdiri dari partai tertentu saja. Selain menghemat anggaran, biaya pemilu, subsidi partai politik, mengurangi friksi dan gesekan antara partai politik., juga akan tercipta suatu pemerintahan presidensial berbasis multipartai yang efektif dan efisien.²⁴

Penyederhaaan kepartaian memang diperlukan untuk menjaga stabilitas dalam sistem presidensial, namun harus dilakukan dengan cara-cara yang demokratis dengan tetap berada dalam koridor hukum dan konstitusi sebagai relnya. Konsep yang sekarang digagas adalah dengan cara *electrolal treshold* dan *parlementary treshold*.

Electoral Treshold adalah ketentuan bahwa dalam pemilihan pemilu legislatif setiap partai harus meraih minimal 3 % jumlah kursi anggota parlemen pusat. Untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Partai Politik harus memperoleh kursi dalam badan yang bersangkutan sebanyak 3% atau 5% dari suara sah secara nasional.²⁵

Sementara Parliamentary treshold adalah

"the minimum limit of chairs in parliament—is regarded as being more effective for simplifying the number of political parties and reducing fragmentation in parliament" (penempatan para caleg terpilih untuk duduk diparlemen dengan memperhatikan keefektifan menyederhanakan nomor partai politik dan mengurangi perpecahan diparlemen).²⁶

Menurut Anas Urbaningrum, *Electoral Treshold* sendiri memiliki dua jenis yang berbeda. Yakni, threshold untuk bisa ikut pemilu berikutnya (*electoral threshold*), dan *threshold* untuk bisa masuk di parlemen (*parlementary threshold*). Sedangkan secara lebih spesifik. Erawan

²⁴ Bambang Cipto, 2002 *Presiden, Partai dan Pemulihan Ekonomi*, UII Pers, Jogjakarta, hal 56.

²⁵ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Gramedia Pustaka, Jakarta, hal 451.

²⁶ http://www.indonesia-ottawa.org/information/details.php?type=news_copy&id=5040, dapat juga dilihat dalam majalah Tempo Interaktif, tanggal 3 Desember 2007

mendefinisikan, *parlementary threshold* adalah hak partai politik di parlemen yang diukur dari banyaknya jumlah kursi yang diperoleh.²⁷

Hal yang membedakan antara *parliamentary threshold* dengan *electoral threshold* terletak pada tujuan yang ingin dicapai dari ketentuan ambang batas yang harus dipenuhi oleh partai politik. Pada *parliamentary threshold*, ambang batas (*threshold*) bertujuan untuk membatasi partai dalam menempatkan wakilnya di lembaga legislatif (DPR). Sedangkan pada *electoral threshold*, ambang batas bertujuan untuk membatasi partai sebagai peserta pemilihan umum.²⁸

Disamping perbedaan dari segi tujuan, perbedaan pada keduanya tampak pada pendasaran ambang batas minimal itu sendiri. Pendasaran yang digunakan pada sistem *parliamentary threshold* adalah perolehan suara. Sedangkan pada *electoral threshold* yang menjadi dasar untuk menentukan batasan berdasarkan perolehan kursi.

Meski begitu, secara substantif antara keduanya memiliki persamaan. Eep Saepullah Fatah mengatakan, keduanya adalah sarana atau alat untuk merampingkan sekaligus memperkuat sistem kepartaian dan keterwakilan politik. Alat atau sarana ini dipandang demokratis karena keputusan untuk merampingkan sekaligus memperkuat itu diserahkan kepada para pemilih. Selain itu, Eep Saepullah juga menilai keduanya memiliki fungsi yang sama sebagai mekanisme seleksi partai sehingga tidak tercipta sistem multi partai yang terlalu menyebar dengan jumlah partai berlebihan. Pemberlakuan ambang batas ini menemukan urgensinya dalam sistem pemilu proporsional yang digunakan saat ini sehingga diharapkan mampu membuat sistem presidensil lebih efektif.²⁹

Parliamentary threshold sebagai mekanisme penyederhanaan jumlah parpol di parlemen agaknya dinilai banyak pihak mampu mendorong sistem presidensil menjadi lebih efektif dengan adanya sistem multi partai sederhana. Direktur *Eksekutif Center for Electoral Reform* (Cetro) Hadar Gumay juga mengatakan bahwa ukuran efektifitas sistem presidensil bukan terletak pada jumlah partai politik dalam Pemilu, melainkan pada jumlah partai di parlemen.³⁰

Upaya untuk menerapkan sistem *parlementary treshold* di negara Indonesia bukan sesuatu yang mudah, pasalnya ide penerapan *parlementary tershhold* sering mendapat tantangan dari partai-partai

²⁷ <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=34412316>.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ www.eepsfatah.blogspot.com.

³⁰ www.cetro.com.

politik kecil. Dimana partai kecil tersebut sering beranggapan bahwa, ide penerapan *parlementary treshold* senantiasa datang dari partai-partai politik besar. Bahkan ide ini kerap dinilai oleh partai-partai politik kecil hanya menghambat hak-hak politik mereka selaku warga negara, untuk dapat terlibat di parlemen.

Padahal mekanisme *parlementary threshold* merupakan sesuatu yang realistis, guna menempatkan wakil-wakil partai politik di parlemen berdasarkan ambang batas minimal perolehan kursi yang ditentukan melalui aturan main. Pasalnya melalui penerapan *parlementary threshold*, partai politik akan mampu menempatkan anggota yang dicalonkan melalui pemilu dikursi parlemen, yang disesuaikan dengan ambang batas minimal. Tentu mekanisme demikian, akan berimplikasi positif terhadap kemampuan anggota partai diparlemen, untuk dapat menjalankan fungsinya selaku anggota parlemen, sehingga dapat memiliki kekuatan yang memadai di parlemen. Mahkamah Konstitusi sendiri sebenarnya juga menyatakan bahwa politik hukum penyederhanaan kepartaian melalui *electrolal treshold* dan *parlementary thresold* adalah sah dan kontitusional.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No 12/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa Pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 10/2008) bertentangan UUD 1945. Hal ini dikarenakan aturan tersebut memberikan perlakuan yang tidak sama kepada mereka yang kedudukannya sama, yaitu partai politik (Parpol) yang memiliki wakil di DPR dan yang tidak memiliki wakil di DPR (yang tidak memenuhi *electoral threshold*).³¹

Oleh sebab itulah, penulis memberikan usulan agar *parlementary treshold* (PT) dapat diterapkan dengan konsekuen dengan angka PT sebesar 7% sd 10%.

Kelima, perlunya dirancang pula undang-undang lembaga kepresidenan, yang akan bersinergi dengan undang-undang kepartaian dan undang-undang kepemiluan, sehingga tercipta efektifitas sistem presidensial sekaligus penguatan sistem presidensial. Hal lain yang penulis usulkan untuk mengatasi Problematika Kombinasi Presidensial dengan Multipartai adalah dengan menata ulang lembaga kepresidenan. Lembaga Kepresidenan hanya ada dan dikenal dalam suatu sistem pemerintahan negara yang menganut Presidensial. Secara teoritis Presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, sehingga tidak dikenal adanya pemisahan kekuasaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Didalam teori maupun

³¹. http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=341042&kat_id=3

praktek, organ kepresidenan terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat perbedaan tugas dan kewenangan antara Presiden dan Wakil Presiden. Tugas dan Kewenangan Presiden dan Wakil Presiden antara lain adalah:

1. kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan UUD 1945
2. kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum
3. kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan misalnya: pengurangan hukuman, memberikan pengampunan atau penghapusan tuntutan
4. kewenangan yang bersifat diplomatik yaitu menjalin hubungan dengan negara lain atau subyek internasional dalam konteks hubungan internasional.
5. kewenangan yang bersifat untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan.³²

Sedangkan Wakil Presiden menurut Jimly, berperan sebagai wakil yang mewakili Presiden, pengganti yang menggantikan Presiden, pembantu yang membantu presiden, pendamping yang mendampingi presiden, dan sebagai wakil yang bersifat mandiri. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, secara konstitusional Presiden dan Wakil Presiden harus bertindak sebagai satu kesatuan subyek jabatan kepresidenan.³³

Secara implisit pengaturan kekuasaan lembaga kepresidenan terdapat dalam Bab III UUD 1945 setelah amandemen. Lembaga Kepresidenan memiliki posisi yang kuat dalam menduduki jabatannya. Hal ini memang sesuai dengan karakteristik sistem presidensil secara teoritik. Personalisasi lembaga kepresidenan juga nampak dari pandangan umum yang hanya memandang bahwa lembaga kepresidenan adalah hanya terdiri dari Presiden dan Wapres saja. Padahal dalam praktek dilapangan, lembaga kepresidenan adalah terdiri dari banyak staf dan pembantu-pembantu Presiden. Jadi bukan hanya kabinet saja yang membantu presiden, namun juga staf-staf khusus yang merupakan orang-orang ahli, profesional dan kepercayaan presiden yang membantu presiden. Didalamnya jua terdapat pegawai-pegawai protokoler istana, Pasukan Pengawal Presiden (Paspampres).

³² Jimly Asshiddiqie, 2001, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta, hal 75.

³³ Jimly Asshiddiqie, 2001, *Loc. Cit.*

Jika dibandingkan dengan kantor/lembaga kepresidenan Amerika Serikat di Gedung Putih, disana dilengkapi juga dengan puluhan pakar, politisi, dan analis-analis yang ahli dan profesional yang menjadi pembantu presiden dalam menganalisa dan membantu presiden untuk merumuskan, memetakan dan mengambil kebijakan yang tepat bagi seorang presiden.³⁴

Lebih dari itu, kordinasi pembuatan kebijakan seperti Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres) dan sejenisnya juga harus di tata ulang. Sebab selama ini pembuatannya sanga desentralistik dan parsial dalam arti dibuat oleh masing-masing departemen yang bersangkutan tanpa kordinasi dengan departemen lainnya. Setelah di paraf oleh Sekertariat Negara dan Sekertariat Kabinet, maka Presiden kemudian menandatanganiya. Dalam hal ini lembaga Kepresidenan belum mempunyai kewenangan dan tugas untuk mencerna dan menganalisa setiap PP atau Kepres atau peraturan lain dari menteri agar sesuai dengan visi dan misi presiden. Disinilah letak dari fungsi dan tugas lembaga kepresidenan yang terdiri dari staf ahli yang bertugas mereview dan menelaah semua produk hukum dibawah UU yang menjadi merupakan ranah kekuasaan eksekutif untuk membuat aturan operasional, sehingga arah dan langkah legislasi yang dilakukan oleh presiden maupun menteri-menterinya akan bisa tertata dengan baik.³⁵

Oleh karenanya penulis berpendapat bahwa gagasan tentang perlunya pengaturan mengenai lembaga kepresidenan memang diperlukan. Bukan hanya mengenai pembagian tugas Presiden dan Wapres, Kementrian Negara dan Dewan Pertimbangan Presiden saja, namun juga keberadaan Staf Khusus dan semua perangkat di lembaga kepresidenan juga perlu dilata ulang. Oleh karenanya perlu sebuah norma konseptual dan tekni yang akan mengatur mengenai hal tersebut agar tidak terjadi kerancuan dan tumpang tindih didalam lembaga kepresidenan yang sedang mengalami banyak perubahan ini.

Lembaga Kepresidenan adalah satu-satunya lembaga yang belum mempunyai payung hukum. Dibandingkan dengan DPR, DPD, MPR yang sudah memiliki UU Susduk, BPK yang sudah ada UU nya, MA, MK juga sudah memiliki, bahkan Kementrian dan Dewan Pertimbangan Presiden jua sudah memiliki, maka kebutuhan suatu produk UU yang mengatur tentang Lembaga Kepresidenan juga diperlukan.

³⁴ Jazim Hamidi dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Jakarta, hal 115.

³⁵ Jazim Hamidi, 2009, *Op. Cit.*, hal 115.

Selain itu hal ini juga untuk mencegah agar lembaga kepresidenan tidak menjadi ajang pembagian kue kekuasaan sehingga lebih profesional dan diisi oleh orang-orang yang ahli dibidangnya. Dengan demikian Presiden akan lebih memiliki visi dan misi yang lebih jelas dan terang dalam sistem presidensial.

D. Penutup

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis memberikan beberapa rekomendasi dan gagasan untuk pengaturan pemilu serentak tahun 2019 adalah sebagai berikut:

Pertama, tetap mempertahankan sistem proporsional terbuka. Kedua, penegasan untuk menolak *presidensial threshold*. Ketiga, pengaturan mengenai koalisi Partai Politik sebelum Pemilu Presiden/Wapres ataupun dalam rangka menghadapi putaran kedua Pemilu Presiden/Wapres. Keempat, perlunya tetap mengakomodir *parlementary threshold* bukan hanya angka *parlementary threshold*-nya semata, namun juga terkait dengan tata cara dan mekanismenya sehingga akan tercipta keseimbangan antara presiden dengan DPR. Kelima, perlunya dirancang pula undang-undang lembaga kepresidenan, yang akan bersinergi dengan undang-undang kepartaian dan undang-undang kepemiluan, sehingga tercipta efektifitas sistem presidensial sekaligus penguatan sistem presidensial.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur

- Andriyan, Dody Nur, 2016, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, Deepublish, Jogjakarta,
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Konpres, Jakarta,
- Asshiddiqie, Jimly, 2001, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta
- Azhary, Muhammad Tahir, 2004, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta,

- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Gramedia Pustaka, Jakarta
- Cipto, Bambang, 2002, *Politik & Pemerintahan Amerika*, Lingkaran, Jogjakarta.,
- Cipto, Bambang, 2002 *Presiden, Partai dan Pemulihan Ekonomi*, UII Pers, Jogjakarta
- Fatah, Eep Saefullah, 2009, Bahaya “Kohabitasi” Indonesia, Kompas, Selasa, 3 Maret 2009,
- Garner, Bryan A. (editor) *Black’s Law Dictionary Eighth Edition*, Thomson West, USA, 2008
- Hamidi, Jazim dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Jakarta
- Haris, Syamsudin, dkk, 2014, *Position Paper Pemilu Nasional Serentak 2019, Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*, Jakarta
- Kantor, Hary, 1995, *Usaha-Usaha Yang Dilakukan Oleh Sejumlah Negara Amerika Latin Untuk Membatasi Kekuasaan Presiden*, dalam Arend Lijphart, 1995, Loc. Cit.
- Lijphart, Arend 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (terjemahan) Grafika Persada, Jakarta,
- Mellaz, August, 2004, *Efektivitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Kesenjangan Pemilu Nasional*, Materi disampaikan pada beberapa diskusi internal dan sampaikan sebagai materi utama dengan kalangan media menjelang pembahasan RUU Pemilihan Presiden, DPR RI.
- Monstesquieu, 2007, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Terjemahan: *The Spirit Of Laws*, University of California Press, 1977), Nusamedia, Bandung
- Nazsir, Nasrullah, dan Amril Ghaffar Sunny, 2004, *Partai Politik, Partisipasi Politik dan Pendidikan Politik*,

- Pious, Richard M., 2003, *Demokrasi*, Office of International Information Programs US Departement of State,
- Rodee, Carlton Clymer, 2006. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,
- Sartori. Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* . Vol I. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni, 1997, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, New York University Pers
- Sunny, Ismail, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta,
- Riggs, Fred W., "Problems Of Presidentialism And The American Exception", hal. 23-24, <http://www2.hawaii.edu/~fredr/pres.htm>
- Wahyono, Padmo, *Membudayakan Undang-undang Dasar 1945*, Ind Hill, Jakarta,

Disertasi

- Isra, Saldi, 2009, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Internet

<http://nasional.indopos.co.id/read/2017/03/23/92228/Belajar-Pemilu-Serentak-di-Meksiko>. Diakses tanggal 07/03/2017 Pukul 15.44 WIB

http://www.indonesia-ottawa.org/information/details.php?type=news_copy&id=5040,

dapat juga dilihat dalam majalah Tempo Interaktif, tanggal 3 Desember 2007

<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=34412316>

www.eepsfatah.blogspot.com

www.cetro.com

http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=341042&kat_id=3

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Lembaran Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4924)

-----, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Nomor 4839, Tambahan Lembaran Negara Nomor 51)

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana Pemilu (Perspektif Keadilan Bermartabat)

Herdi Munthe
Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

“Apabila amanah telah disia-siakan, dan apabila jabatan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah saat kehancurannya”

M. Solly Lubis¹

A. Pendahuluan

Pemilihan umum (pemilu) sebagai sarana perwujudan demokrasi untuk memilih pemimpin² dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.³ Dalam rangka perwujudan pemilu yang jujur dan adil berakibat bahwa setiap subjek hukum harus tertib dan patuh terhadap segala kaidah atau norma hukum perundang-undangan pemilu. Apabila terjadi pelanggaran atau melakukan perbuatan melawan hukum (pemilu) harus dikenakan sanksi yang setimpal. Tindak pidana pemilu merupakan kekhususan hukum pidana di

¹ M.Solly Lubis, *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hal.v (pra-pengantar)

² Lihat pasal 1 angka 1, UU No.7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum. Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)

³ Lihat pasal 22 E Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 yang berbunyi: “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

bidang kepemiluan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu (UU Pemilu)⁴ merupakan produk legislasi yang menyatukan tiga undang-undang terdahulu yaitu: UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan presiden dan wakil presiden, UU No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan DPR, DPD dan DPRD dan UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam UU Pemilu ini dapat ditelaah dari aspek politik hukum penanggulangan tindak pidana pemilu yang pada kenyataan pelaksanaannya banyak mengalami permasalahan.

Permasalahannya, ada penurunan kepercayaan publik kepada proses pemilu khususnya dalam hal kepastian dan penegakan hukum pemilu. Penurunan ini tidak terlepas dari penanganan kasus-kasus yang tidak memuaskan masyarakat, khususnya terkait keberadaan dan kinerja Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) pada pemilu 2019.⁵ Pada pemilu 2019 juga tercatat banyak kasus yang sudah diputus oleh Bawaslu untuk masuk jalur pidana, tetapi berhenti di Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) karena unsur kejaksaan dan kepolisian merasa enggan melanjutkannya. Sistem penegakan hukum pidana pemilu yang baru untuk pemilu tahun 2024 dan keinginan penghapusan Sentra (Gakkumdu) yang terdiri dari Bawaslu, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) perlu dilakukan suatu kajian ke depan.⁶

Secara keseluruhan data di Bawaslu RI, laporan dan temuan pemilu 2019 ada sebanyak 2,724 kasus se-Indonesia. Dari jumlah tersebut, hanya 582 kasus yang naik ketahap penyidikan, kemungkinan 62% terhenti.⁷ Bahkan Guru Besar Hukum Pidana, FH UI, Prof. Topo Santoso memberikan catatan terkait penegakan hukum pidana pemilu terkait politik uang pada masa kampanye, masa tenang, maupun pada hari pemungutan suara. Menurutnya, hal tersebut marak terjadi di mana-mana. Namun problem yang kemudian ditemukan di lapangan adalah jumlah tersebut tidak sebanding dengan penanganan yang

⁴ Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 182

⁵ <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/04/02/kipp-penegakan-hukum-pemilu-tak-maksimal-kepercayaan-publik-menurun>, diakses tanggal 16/04/2020, pukul 11.59

⁶ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191205164112-32-454481/awasi-pemilu-bawaslu-ingin-hapus-penegakan-hukum-terpadu>

⁷ <https://www.gatra.com/detail/news/442340/politik/bawaslu-temukan-2724-kasus-dugaan-pelanggaran-pemilu-2019>, diakses tanggal 16/04/2020 pukul 13.04.

sampai ke tingkat pengadilan.⁸

Kenyataan tersebut diatas sangat terkait erat dengan politik hukum pidana pemilu yang dibangun dan ditegakkan sebagai instrumen hukum penanggulangan tindak pidana pemilu. Adanya tuntutan reformasi politik penanggulangan tindak pidana pemilu yang berbasiskan keadilan bermartabat menjadi relevan ditinjau.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan yang akan diulas adalah:

1. Bagaimana politik hukum penanggulangan tindak pidana pemilu saat ini?
2. Mengapa penting reformasi hukum penanggulangan tindak pidana pemilu yang berbasiskan keadilan bermartabat?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis-normatif. Adapun pendekatan yang digunakan berfokus pada pendekatan perundang-undangan yaitu KUH-Pemilu (UU.No.7/2017 tentang Pemilihan Umum) yang beranjak dari legislasi dan regulasi dengan mengkaji aspek nilai, asas, peraturan hukum dan doktrinal hukum pidana (dogmati) yang relevan untuk menjawab permasalahan.

⁸ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d22c14e5da99/evaluasi-penegakan-hukum-pidana-pemilu--menyoal-efektivitas-gakkumdu/diakses-tanggal-16/04/2020-pukul-12.39>. Pada evaluasi ini ada beberapa pandangan Topo Santos yaitu: Pertama, terkait politik uang pada masa kampanye, masa tenang, maupun pada hari pemungutan suara. Menurut Topo, sepanjang informasi yang ia peroleh, hal tersebut marak terjadi di mana-mana. Namun problem yang kemudian ditemukan di lapangan adalah jumlah tersebut tidak sebanding dengan penanganan yang sampai ke tingkat pengadilan. "Soal money politics pada masa kampanye, masa tenang, maupun pada hari pemungutan suara. Itu cukup banyak terjadi dan masalahnya sangat sedikit pelakunya bisa diajukan ke pengadilan dan dijatuhi pidana. Kemudian yang kedua, terkait sejumlah putusan percobaan yang dijatuhkan kepada pelaku yang terbukti melakukan tindak pidana Pemilu. Putusan hakim yang memvonis bersalah para pelaku tindak pidana pemilu memuat perintah hukuman dengan masa percobaan. Ada pertimbangan dari hakim yang memutuskan perkara tindak pidana pemilu yang hanya sekadar ingin memberi pelajaran kepada pelaku tanpa harus membuat para pelaku mendekam di dalam penjara. Pertanyaannya adalah bagaimana itu dari segi detterren effect-nya?. Kemudian yang ketiga, terdapat sejumlah modus tindak pidana yang dalam implementasinya tidak dapat dijerat dengan konstruksi tindak pidana berdasarkan UU Pemilu. Ia mencontohkan subjek hukum yang dilarang dalam UU Pemilu untuk melakukan politik uang. UU Pemilu melarang 3 subyek, yaitu pelaksana kampanye, peserta pemilu, dan tim kampanye. Di luar hal tersebut, UU Pemilu tidak mengatur subyek lainnya.

D. Pembahasan

1. Pengaturan Tindak Pidana Pemilu Saat Ini

Pelaksanaan pemilu di Indonesia telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum (UU Pemilu). UU Pemilu yang belaku sejak diundangkan pada tanggal 16 Agustus 2017 dalam Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 182 terdiri dari 6 buku, 31 bab, 573 pasal, penjelasan (2 bagian) dan Lampiran (4 lampiran). Penulis menyebut UU ini sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Pemilu (KUH-Pemilu). Dikatakan demikian sebab UU ini merupakan penyatuan dari tiga UU sebelumnya yaitu: UU. No.42 Tahun 2008 tentang pemilihan presiden dan wakil presiden, UU.No.8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum DPR,DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan UU.No.15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilu yang dibuat dalam suatu buku atau kitab undang-undang. Adapun KUH-Pemilu dimaksud dapat dijabarkan sebagai berikut:

KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PEMILIHAN UMUM (KUH-Pemilu)

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu)

Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 182

Disahkan Tanggal 15 Agustus 2017, Diundangkan Tanggal 16 Agustus 2017

BUKU (6 buku)	BAB (31 bab)	Isi	Pasal (573 psl)
KESATU (2 bab)	KETENTUAN UMUM		1 - 5
	I	Pengertian Istilah	1
	II	Asas, Prinsip, dan Tujuan	2 - 5
KEDUA (3 bab)	PENYELENGGARA PEMILU		6 - 166
	I	KPU	6 - 88
	II	Pengawas Pemilu	89 - 154
	III	DKPP	155 - 166
KETIGA (18 bab)	PELAKSANAAN PEMILU		167-453
	I	Umum	167-168
	II	Peserta dan Persyaratan Mengikuti Pemilu	169-184
	III	Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan	185-197
	IV	Hak Memilih	198-200
	V	Penyusunan Daftar Pemilih	201-220

KETIGA (18 bab)	VI	Pengusulan Bakal Calon Presiden dan Wakil Presiden dan Penetapan Calon Presiden dan Wakil Presiden dan Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota	221-266
	VII	Kampanye Pemilu	267-339
	VIII	Pemungutan Suara	340-371
	IX	Pemungutan Suara Ulang, Penghitungan Suara Ulang dan Rekapitulasi Suara Ulang	372-380
	X	Penghitungan Suara	381-410
	XI	Penetapan Hasil Pemilu	411-415
	XII	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih dan Pasangan Calon Terpilih	416-426
	XIII	Pelantikan dan Pengucapan Sumpah/Janji	427-430
	XIV	Pemilu Lanjutan dan Pemilu Susulan	431-433
	XV	Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah	434
	XVI	Pemantauan Pemilu	435-437
	XVII	Partisipasi Masyarakat	438-450
	XVIII	Pendanaan	451-453
	KEEMPAT (3 bab)	PELANGGARAN PEMILU, SENGKETA PROSES PEMILU DAN PERSELISIHAN HASIL PEMILU	
I		Pelanggaran Pemilu	454-465
II		Sengketa Proses Pemilu	466-472
III		Perselisihan Hasil Pemilu	473-475
KELIMA (2 bab)	TINDAK PIDANA PEMILU (TPP)		476-554
	I	Penanganan Tindak Pidana Pemilu	476-487
	II	Ketentuan Tindak Pidana Pemilu	488-554
KEENAM (3 bab)	PENUTUP		555-573
	I	Ketentuan Lain-Lain	555-558
	II	Ketentuan Peralihan	559-568
	III	Ketentuan Penutup	569-573

Penjelasan UU No. 7/2017, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6109

PENJELASAN	I	Umum
	II	Pasal Demi Pasal

Lampiran UU No. 7/2017

LAMPIRAN	I	Jumlah Anggota KPU Provinsi
		Jumlah Anggota KPU Kabupaten/Kota
	II	Jumlah Anggota Bawaslu Provinsi
		Jumlah Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota
	III	Daerah Pemilihan (Dapil) Anggota DPR RI
	IV	Daerah Pemilihan (Dapil) Anggota DPRD Provinsi

Dalam KUH-Pemilu ini tindak pidana pemilu diatur dalam Buku Kelima yang terdiri dalam 2 bab yaitu bab penanganan tindak pidana pemilu dan ketentuan tindak pidana pemilu, diatur dalam pasal 488 sampai dengan pasal 554 yang secara keseluruhan sebanyak 67 ketentuan tindak pidana.⁹ Adapun lingkup pengaturan tindak pidana pemilu yang menjadi konsern KUH-Pemilu terdiri dari dua jenis yaitu: mekanisme penanganan tindak pidana pemilu dan ketentuan pidana. Meskipun tidak secara tegas diuraikan dalam KUH-Pemilu ini, namun dapat dibedakan jenis ketentuan pidana yang diatur ada dua jenis yaitu: a) pelanggaran dan kejahatan pemilu.¹⁰

Adapun pidana pemilu berupa pelanggaran pemilu meliputi: (1) Tidak memberikan keterangan yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih. (2) tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapatkan masukan dari masyarakat dan peseta Pemilu. (3) Membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu dalam masa kampanye. (4) Mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu. (5) Melakukan kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap peserta Pemilu. (6) Melaksanakan larangan kampanye Pemilu. (7) Pelanggaran yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu. (8) Menghalangi atau tidak memberikan kesempatan untuk memberikan suara pada hari pemungutan suara. (9) Tidak memberikan surat suara pengganti kepada pemilih yang menerima surat suara rusak dan tidak mencatat surat suara yang rusak itu dalam berita acara. (10) Mem-

⁹ Lembaran Negara RI, Ibid.

¹⁰ Lihat Direktoral Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum, Naskah Akademik RUU Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri RI, Jakarta, 2 September 2016, hal.381.

bantu pemilih yang dengan sengaja memberitahukan pilihan Pemilih kepada orang lain. (11) Tidak melaksanakan keputusan untuk pemungutan suara ulang di TPS. (12) Tidak membuat dan menandatangani berita acara kegiatan pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara. (13) Kelalaian yang menyebabkan rusak atau hilang atau berubahnya berita acara termasuk berita acara rekapitulasi pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara. (14) Tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel. (15) Tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil penghitungan suara. (16) Mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam masa tenang dan (17) Hukuman atas pelanggaran di atas dapat berupa pidana kurungan paling lama 1 (satu) Tahun dan/atau denda.

Sementara untuk tindak pidana pemilu berupa kejahatan yang diatur dalam KUH Pemilu ini meliputi: (1) Menghilangkan hak pilih orang lain. (2) Menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilu pada saat pendaftaran pemilih baik dengan kekerasan, ancaman kekerasan, atau dengan menggunakan kekuasaan. (3) Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dalam melakukan pemutakhiran data Pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, daftar pemilih tambahan, daftar pemilih khusus, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih. (4) Tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada partai politik peserta Pemilu. (5) Menetapkan jumlah surat suara yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan. (6) Pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah. (7) Memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu TPS/TPSLN atau lebih pada waktu pemungutan suara. (8) Menggagalkan pemungutan suara. (9) Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu. (10) Melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk

memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu. (11) Membuat atau memakai atau menyuruh orang untuk memakai surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, maupun untuk menjadi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. (12) Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung (13) Melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan kampanye Pemilu. (14) Memberikan dana kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan serta tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye Pemilu berakhir (15) Mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU. (16) Tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara. (17) Menggunakan kekerasan, dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketenteraman pelaksanaan pemungutan suara, atau menggagalkan pemungutan suara.(18) Melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau 388 menyebabkan peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta Pemilu menjadi berkurang. (19) Pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suaranya lebih dari 1 (satu) kali di 1 (satu) TPS atau lebih. (20) merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel. (21) mengubah, merusak, dan/atau menghilangkan berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara. (22) merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu. (23) Tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPS atau kepada PPLN bagi KPPSLN pada hari yang sama. (24) Tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara peserta Pemilu. (25) Tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi Pemilu dan tidak mematuhi waktu yang ditetapkan untuk mengumumkan hasil penghitngan cepat. (26) Tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah

memperoleh kekuatan hukum tetap. (27) Tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu secara nasional. (28) Tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran Pemilu. (29) Memalsukan data dan daftar pemilih. (30) Menambah atau mengurangi daftar pemilih. (31) Membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu dalam masa Kampanye. (32) Memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana Kampanye. (33) Melanggar larangan penggunaan anggaran. (34) Tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS. (35) Mengganggu tahapan penyelenggaraan Pemilu. (36) menghilangkan atau mengubah berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara. (37) Pengunduran diri maupun penarikan calon Presiden atau Wakil Presiden setelah penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran pertama maupun pada putaran kedua.

2. Politik Hukum Pengaturan Tindak Pidana Pemilu Saat Ini

Politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan arah kemana hukum akan dibangun dan ditegakkan.¹¹ Atas dasar itu, keberadaan ketentuan pidana dalam KUH-Pemilu menjadi pertanyaan penting kemana arah atau sifat hukum pidana pemilu akan dibangun dan ditegakkan. Menurut Teguh Prasetyo, adapun tujuan hukum pidana adalah:

- a) Menakut-nakuti setiap orang untuk jangan sampai melakukan perbuatan yang tidak baik (aliran klasik);
- b) Mendidik orang yang pernah melakukan kejahatan untuk menjadi orang yang baik dan diterima kembali dalam kehidupan lingkungannya (aliran modern).¹²

Adanya tujuan pemidanaan adalah langkah yang baik agar dalam pemidanaan ada arah yang jelas dan terukur dalam pemidanaan. Oleh karena itu, dalam penetapan tujuan hukum pidana pemilu dan tujuan pemidanaan sebaiknya mempertimbangkan keadaan nyata yang muncul disebabkan adanya perbuatan melawan hukum pidana, bukan menekan pada harapan di masa yang akan datang yang abstrak supaya dapat mencegah bentuk pelanggaran yang akan terjadi.

¹¹ Mirza Nasution, *Politik Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Puspantara, Medan, 2015, hal.17

¹² Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal. 7

Mengacu kepada pandangan itu, maka alasan secara khusus belum dapat menjelaskan arah pertimbangan pembentuk undang-undang menjadikan ketentuan tindak pidana pemilu sedemikian rupa dan banyak. Dalam KUH-Pemilu ini tercatat ada 17 jenis pelanggaran pidana pemilu dan 37 jenis yang dikategorikan kejahatan pidana pemilu. Konstruksi hukum yang dibangun oleh pembentuk UU ini terkesan menempatkan hukum pidana sebagai instrumen hukum terdepan (premium remedium) dalam menanggulangi tindak pidana pemilu. Kebijakan premium remedium lebih dikedepankan daripada hukum pidana sebagai upaya atau instrumen terakhir (ultimum remedium). Masalahnya apakah rupa dan banyaknya ketentuan tindak pidana pemilu itu akan menjamin pemilu yang jujur dan adil. Adakah ketentuan pidana pemilu yang sesungguhnya tidak dibutuhkan. Adakah aturan tindak pidana yang tidak perlu diterapkan sanksi pidana dan cukup diarahkan pemberian sanksi administrasi atau perbaikan prosedur tertentu saja. Sebagai contoh saja misalnya: perbuatan tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil perhitungan suara, perbuatan tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel, haruskah berhadapan dengan sanksi pidana, tidak cukupkah dengan sanksi administrasi dan kode etik. Selanjutnya perbuatan tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada partai politik peserta pemilu, tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran pemilu dan seterusnya. Bentuk delik ini sanksinya bersifat kumulatif pidana penjara dan denda. Sebagai contoh rumusan ketentuan pasal 506 KUH-Pemilu berbunyi:

“Setiap anggota KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak memberikan salinan 1 (satu) eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara, serta sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, Pengawas TPS/ Panwaslu LN, PPS/PPLN, dan PPK melalui PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp.2.000.000,00 (dua belas juta rupiah)”

Mengacu kepada rumusan delik tersebut, misalnya saja unsur subjek “setiap anggota”, dirasa tidak tepat, sebab KPPS itu adalah kelompok atau tim. Apakah adil dimintai pertanggungjawaban pidana kepada “setiap anggota”, padahal yang seharusnya subjek yang bertanggungjawab adalah satu pihak yakni Ketua KPPS-nya sebagai penanggungjawab kelompok tim tersebut. Selanjutnya bandingkan pula masa kerja dan beban berat pelaksana lapangan

yang sampai harus berkerja siang dan malam¹³ namun harus pula diancamkan pidana terhadap perbuatan yang semestinya cukup diterapkan sanksi administratif dan kode etik. Banyak lagi formulasi tindak pidana terutama jenis pelanggaran yang perlu dikaji ulang. Masalahnya jangan sampai akibat banyaknya ketentuan tindak pidana yang tidak tepat khususnya yang menysasar petugas penyelenggara pemilu malah menjadi “menakutkan” di depan sehingga petugas akan enggan atau berpikir ulang untuk mau terlibat ikut menyelenggarakan pemilu ini. Hal ini terutama bagi petugas di jajaran paling bawah misalnya petugas tempat pemungutan suara (TPS) atau petugas pengawas lapangan dimana honorinya tak seberapa sementara tugasnya berat dan ancaman saksi pidana menakutkan bagi dirinya.

Dalam konteks politik hukum KUH-Pemilu, apa yang dapat dipahami dari kehendak pembentuk UU ini. Adapun yang dipahami adalah ingin memformulasikan rumusan tindak pidana agar pemilu terlaksana sesuai langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber-jurdil) sesuai amant konstitusi UUD NRI 1945. Hal ini juga termaktub dalam asas dan prinsip penyelenggaraan pemilu yaitu: 1) mandiri, 2) jujur, 3) adil, 4) berkepastian hukum, 5) tertib, 6) terbuka, 7) proporsional, 8) professional, 9) akuntabel, 10) efektif dan 11) efisien. Alasan pertimbangan ini boleh-boleh saja, tetapi pembentuk UU mestinya memikirkan ulang apakah pilihan kebijakan politik hukum yang mengedepankan premium remedium sudah tepat untuk situasi Indonesia yang terbiasa menganggap pemilu itu adalah pesta demokrasi yang semestinya tidak menakutkan. Justru malah ada perbuatan atau delik sangat urgen dan klasik yang sering dikecewakan publik misalnya perbuatan pemberian suap untuk memperoleh suara pada pemilu (*bribery*) atau istilah umum *money politic*. Hingga kini *money politic* tetap menjadi momok yang belum mendapatkan ketegasan politik penanggulangan yang efektif dari aspek pembentukan maupun penegakannya. Padahal perbuatan ini sangat tidak etis, memalukan dan mencederai pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*) sebagaimana dicita-citakan. Menurut Soedarto, ada hal yang harus

¹³ Bandingkan fakta pemilu serentak 2019 menunjukkan banyak korban jiwa bagi pelaksana penyelenggara pemilu dan aparat keamanan. Data yang ada memperlihatkan ada sebanyak 554 orang petugas KPPS, Panwas di lapangan dan Polisi yang meninggal dunia pada penyelenggaraan Pemilu 2019 lalu, sumber: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>, diakses tanggal 28/04/2020 pukul 21.32.

diperhatikan oleh pembentuk undang-undang sebelum merumuskan atau menetapkan ancaman pidana meliputi empat hal yaitu:¹⁴

- 1) tujuan hukum pidana
- 2) penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki
- 3) perbandingan antara sarana dan hasil; dan
- 4) kemampuan badan penegak hukum.

Sementara Sudikno Mertokusumo, berpandangan bahwa hukum yang baik jika berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia yang dalam penegakannya harus memperhatikan 3 (tiga) unsur fundamental hukum, antara lain: kepastian hukum (*Rechts-sicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*). Oleh karena itu, dalam menentukan pemberian sanksi pidana dalam suatu undang-undang perlu memperhatikan ketiga unsur fundamental hukum tersebut karena pada dasarnya itulah yang menjadi hakikat dari tujuan hukum.¹⁵

Sependapat dengan pemikiran ahli tersebut bahwa pilihan kebijakan penanggulangan tindak pidana pemilu didasarkan kepadanya adanya kebutuhan dan pilihan arah politik hukum etis dan filosofis. Politik hukum pidana dan penanggulangan tindak pidana mestinya selaras dengan tujuan hukum pidana nasional dan tolok ukur tujuan pemidanaan yang ingin dicapai khususnya dalam pemilu sebagai sarana demokrasi. Apakah suatu pemilu dikatakan adil dan manusiawi jikalau tolok ukurnya pemidaan masyarakat hanya gara-gara pelanggaran ringan yang seharusnya tidak perlu dipidanakan. Disinilah diperlukan pembaharuan hukum pidana pemilu sebagai instrumen sistem hukum pemilu yang diharapkan yaitu pemilu yang adil dan bermartabat. Adil dan bermartabat maksudnya pemilu yang dilaksanakan berdasarkan keadilan yang memanusiakan manusia.

3. Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana Pemilu Dalam Perspektif Keadilan Bermartabat

Pembaharuan atau pembaruan dalam kamus umum bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai perbuatan atau cara “membarui”. Membarui mempunyai tiga pengertian, yaitu: (a) Memperbaiki supaya menjadi baru; (b) Mengulang sekali lagi/memulai lagi dan (c) Mengganti dengan yang baru. Menghubungkan ketiga pengertian

¹⁴ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983, hal. 86.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005,hal. 160

di atas dengan hukum pidana pemilihan umum sebagai objek pembaharuan, maka pengertian yang paling tepat untuk digunakan untuk pembaharuan hukum pidana (politik hukum pidana) adalah pengertian yang ketiga, yaitu, mengganti dengan yang baru'. Sedangkan pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal.¹⁶

Menurut Sudarto,¹⁷ kebijakan hukum mencakup dua hal yaitu : (1) usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi masyarakat pada suatu saat; (2) kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan mencapai apa yang dicita-citakan. Berdasarkan pengertian tersebut bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna (adil dan bermartabat). Melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.¹⁸

Sementara makna dan hakikat reformasi hukum, dalam konteks hukum pidana menurut Barda Nawawi Arief berkaitan erat dengan latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana itu sendiri. Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.¹⁹

Dipandang dari sudut operasionalisasi/fungsionalisasi, dalam arti bagaimana perwujudan dan bekerjanya hukum pidana dapat dibedakan dalam tiga tahap/fase, yaitu:

1) Tahap Formulasi, yaitu tahap penetapan hukum pidana

¹⁶ Maroni, *Pengantar Politik Hukum Pidana*, Aura, 2016, hal. 3

¹⁷ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, hal. 20.

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy)*, Bahan Kuliah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, TT, hal. 7.

¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 25.

- (kekuasaan formulatif/legislatif) mengenai macam perbuatan yang dapat dipidana dan jenis sanksi yang dapat dikenakan;
- 2) Tahap Aplikasi, tahap menerapkan hukum pidana atau penjatuhan pidana kepada seseorang atau korporasi oleh hakim atas perbuatan yang dilakukan oleh orang/korporasi tersebut (kekuasaan aplikatif/yudikatif);
 - 3) Tahap Eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana atas orang atau korporasi yang telah dijatuhi pidana (kekuasaan eksekutif/administratif).²⁰

Dari ketiga tahap tersebut, maka tahap formulasi atau tahap kekuasaan menetapkan hukum pidana dalam perundang-undangan merupakan tahap yang paling strategis apabila dilihat dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi hukum pidana. Dalam tahap ini dirumuskan garis-garis kebijakan legislasi yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu untuk tahap aplikasi dan tahap eksekusi. Dengan demikian dari segi pengalokasian kewenangan/kebijakan, maka tahap formulatif memiliki posisi yang paling strategis dalam pembaharuan hukum pidana nasional yang sangat terkait erat pembaharuan hukum dalam penanggulangan tindak pidana pemilu di Indonesia.

Mengacu laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional yang diadakan di Semarang pada tanggal 29 sampai 30 Agustus 1980, antara lain menentukan pembaharuan hukum pidana haruslah dilakukan secara menyeluruh, sistematis, dan bertahap dengan tetap mengakui asas legalitas. Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan pola Wawasan Nusantara.²¹ Lingkup pembaharuan yang dimaksud meliputi sistem pidana yang terdiri dari:

- a) Hukum pidana materiil, merumuskan perbuatan-perbuatan yang dapat dipidana, syarat-syarat pidana dan ketentuan mengenai pidananya.
- b) Hukum pidana formil, memuat aturan-aturan bagaimana

²⁰ Lihat Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 99, dibandingkan dengan M. Cherif Bassioni dalam *Substantive Criminal Law*, menyebut ketiga tahap itu dengan istilah tahap formulasi (proses legislatif), tahap aplikasi (proses peradilan/judicial) dan tahap eksekusi (proses administrasi)

²¹ Lihat dalam Nyoman Serikat Putra Jaya, *Pembaharuan Hukum Pidana*, Bahan Kuliah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP), Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED), Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG), Non Publisir, Semarang, 2007, hal. 9

caranya mempertahankan hukum pidana materiil, secara singkat dapat dikatakan bagaimana beracara dalam perkara pidana di pengadilan, dan

- c) Hukum pelaksanaan pidana, mengatur tentang bagaimana pidana yang telah dijatuhkan oleh pengadilan dilaksanakan.

Ketiga subsistem itu merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan karena tidak mungkin hukum pidana diopersionalkan/ditegakkan secara konkret hanya dengan salah satu subsistem itu. Pengertian sistem pemidanaan yang demikian itu dapat disebut dengan “sistem pemidanaan fungsional” atau “sistem pemidanaan dalam arti luas”.²²

Hukum pidana sama seperti disiplin hukum lainnya merupakan suatu sistem hukum yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Dilihat dari aspek substansi hukum, maka hukum pidana terdiri dari hukum pidana material, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana. Dalam kaitannya dengan pembaharuan hukum pidana menurut Sudarto²³ bahwa pelaksanaan pembaharuan hukum pidana yang menyeluruh harus meliputi pembaharuan hukum pidana material (substentif), hukum pidana formal atau hukum acara pidana dan hukum pelaksanaan pidana (*straf-villsteckuenggerz*). Ketiga bidang hukum pidana itu harus bersama-sama dibaharui. Kalau hanya salah satu timbul kesulitan dalam pelaksanaannya, dan tujuan dari pembaharuan itu tidak akan tercapai sepenuhnya. Adapun tujuan utama dari pembaharuan itu ialah penanggulangan kejahatan. Ketiga bidang hukum itu memiliki hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi.

Tindak pidana pemilu tersusun di dalam kitab undang-undang tindak pidana pemilu tergolong ke dalam ranah hukum pidana khusus atau sering juga disebut dengan istilah tindak pidana khusus. Menurut Teguh Prasetyo, secara prinsipil istilah hukum pidana khusus dengan tindak pidana khusus tidak ada perbedaan diantara keduanya. Hal ini dikarenakan kedua istilah itu adalah UU pidana yang berada diluar hukum pidana umum yang mempunyai penyimpangan dari hukum pidana umum baik dari segi hukum pidana materiil maupun dari segi hukum pidana formal. Kalau tidak ada penyimpangan maka tidaklah disebut hukum pidana khusus

²² Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana; Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 262.

²³ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat:Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hal. 60.

atau hukum tindak pidana khusus.²⁴

Sebelum mengarah kepada pembaharuan kebijakan hukum pidana pemilu yang berbasiskan keadilan bermartabat maka yang perlu dibahas adalah apa maksud dan tujuan hukum pidana itu. Maksud dan tujuan hukum pidana yaitu untuk melindungi masyarakat yang didalamnya terdapat manusia sebagai individu sehingga manusia individu yang menjadi anggota dari masyarakat itu dapat secara masuk akal terlindungi dalam menjalankan segala aktifitasnya yang bersifat konstruktif dan bermanfaat.²⁵ Selanjutnya, apa arti penting hukum pidana pemilu, mendapat jawaban dari pandangan International IDEA yang coba menjelaskan bahwa berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu. Dalam kaitan itu, dikemukakan bahwa setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang itu.²⁶

Tujuan penyusunan UU Pemilu dapat dilihat pada pasal 4 UU KUH-Pemilu, pengaturan penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk: a) memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, b) mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas, c) menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu, d) memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu dan e) mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien. Tujuan pengaturan hukum pemilu dikaitkan dengan tujuan hukum pidana pemilu adalah tercapainya pemilu yang adil dan berintegritas, kepastian hukum dan pemilu efektif dan efisien adalah sangat relevan menjadi pertimbangan. Jika tujuan ini yang akan dituju maka perlu memikirkan ulang konstruksi politik hukum pidana pemilu sebagai sarana penanggulangan tindak pidana dalam rangka pemilu yang adil dan berintegritas, yang berkepastian hukum, yang efektif dan efisien.

Teori keadilan bermartabat sebagai suatu *grand theory* hukum yang diperkenalkan Teguh Prasetyo memandang Pancasila sebagai postulat dasar tertinggi, yaitu sebagai sumber dari segala sumber inspirasi yuridis untuk menjadikan etika poltik (demokrasi),

²⁴ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal. 229.

²⁵ Dahlan Sinaga, *Tindak Pidana Pemilu: Dalam Perspektif Keadilan Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2018, hal. 59.

²⁶ International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm:International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, hal.93.

khususnya etika kelembagaan penyelenggaraan pemilu sebagai manifestasi paling konkrit dari demokrasi yang dapat menciptakan masyarakat bermartabat.²⁷ Dengan demikian hukum mampu memanusiakan manusia (ngewonke-owong). Bahwa hukum (termasuk kaidah dan asas-asas yang mengatur etika penyelenggaraan pemilu berikut penegakannya) seluruhnya sebagai suatu sistem memperlakukan dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan menurut hakikat dan tujuan hidupnya. Teori keadilan bermartabat mengkaji hukum secara sistemik. Sebagaimana yang dikemukakan Lawrance Friedmann maka keadilan bermartabat akan menekankan keadilan yang berakar kepada tujuan dan moral roh hukum yaitu jiwa bangsa (volksgeid:Pancasila).²⁸

Dengan demikian politik hukum penanggulangan tindak pidana pemilu haruslah dilihat dalam perspektif konseptual sistem hukum pemilu. Sistem hukum yang terdiri dari unsur dan elemen hukum yang merupakan satu kesatuan yang saling terpaut dan saling mempengaruhi serta saling mendukung bagi tujuan yang ingin dicapai. Elemen hukum/subsistem hukum dimaksudkan pula untuk mengatasi permasalahan dari aspek substansi, struktur dan budaya hukum.

Dalam perspektif teori keadilan bermartabat, mestinya hanya perilaku atau perbuatan individu dalam masyarakat maupun perbuatan-perbuatan masyarakat itu secara keseluruhan yang bersifat merusak atau merugikan terhadap kesejahteraan masing-masing individu dan masyarakat secara keseluruhan (*the elfare of society*) yang mesti dijadikan sebagai perbuatan yang jahat atau yang melanggar (*should be mode criminal*). Selanjutnya mengambil makna hasil Simposium Perubahan Hukum Pidana Nasional tahun 1980 dalam laporannya berisi pernyataan:²⁹

“Sesuai dengan politik hukum pidana, maka tujuan pidana harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kejahatan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat/ negara, korban dan pelaku, maka atas dasar tujuan tersebut pidana harus mengandung unsur-unsur yang bersifat:a) Kemanusiaan: dalam arti bahwa pidana tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang, b) Edukatif:

²⁷ Dahlan Sinaga, *Ibid*, hal.7-8.

²⁸ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2017, hal.37.

²⁹ Dalam Dahlan Sinaga, *Tindak Pidana Pemilu: Dalam Perspektif, Icid*, hal. 49-50.

dalam arti bahwa pemidaan it mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan dan c) Keadilan: dalam arti bahwa pemidaan tersebut dirasakan adil baik oleh terhukum maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat.

Untuk menjamin pemilu yang jujur dan adil (*free and fair election*), diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyipuan, penipuan dan praktek-praktek curang lainnya yang akan mempengaruhi kemurnian hasil pemilu.³⁰ Dari sisi substansi reformasi politik hukum pidana pemilu, alasan yang dikemukakan terakhir ini dapat dijadikan tolok ukur batasan hukum tindak pidana yang perlu diatur dan diformulasikan bagi hukum pidana pemilu dan penanggulangan tindak pidana pemilu ke depan.

Substansi hukum aturan penanggulangan perbuatan *money politic* mestinya dirumuskan secara terstruktur dan sistematis dalam pendekatan sistemik. Merubah paradigma pelaku suap sebagai kejahatan luar biasa untuk mendapatkan suara masyarakat (*bribery*) harusnya menyasar subjek hukum "Setiap Orang" yang kenyataan di lapangan jamak terjadi. Subjek hukum pelaku *bribery* yang diatur saat ini hanyanya pelaksana kampanye, peserta pemilu atau tim kampanye, yang secara logika jarang terlibat langsung melakukan tindak pidana *money politic* di lapangan. Pelaku kejahatan semacam inilah yang masih jauh dari penindakan dan mengecewakan publik atas penegakan pidana pemilu yang masih jauh dari rasa jujur dan adil.

Dari sisi struktur hukum tolok ukur adil dan berintegritas, kepastian hukum, efektif dan efisien dipertimbangkan sub sistem kelembagaan penegakan hukum dimana penguatan kelembagaan pemidaan pemilu (*institutional system for election law enforcement*) yang saat ini diperankan forum Gakummdu tidak efektif menjawab harapan penegakan hukum pidana pemilu yang adil dan berkepastian hukum. Banyak perkara pidana pemilu yang kandas karena sistem kelembagaan penegakan hukum pidana pemilu ini selalu menjadi isu hukum klasik (itu-itu saja).

Untuk itu, salah satu pilihan kebijakan hukum kelembagaan penanggulangan tindak pidana pemilu dengan cara memperkuat Bawaslu secara full sebagai suatu institusi penegak hukum dan

³⁰ *Ibid*, hal. 20-21

sengketa pemilu yang kuat dan profesional. Konsekuensi dari pilihan politik hukum ini memperkuat kewenangan dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan khusus tindak pidana pemilu. Tentu saja kompetensi dan kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang ada perlu dirumuskan ulang sebab kondisi SDM kelembagaan Bawaslu saat ini masih belum didesaian murni untuk kelembagaan penegakan hukum dan sengketa pemilu. SDM yang memiliki kompetensi hukum menjadi syarat penting jika ingin memperkuat desain kelembagaan ini ke depan. Sebagai pertimbangan, bandingkan dimana *electoral mangemen body* atau komisi pemilihan umum di Filipina (COMELEC), mayoritas anggotanya harus merupakan anggota Ikatan Advokat Filipina (*Phillipine Bar*) yang telah berpraktek setidaknya sepuluh tahun.³¹ Sebaliknya, bandingkan dengan hukum pemilu di Indonesia untuk syarat menjadi anggota Bawaslu misalnya tidak ada mensyaratkan latar belakang sarja pendidikan hukum. Maka aspek SDM ini menjadi materi reformasi hukum pemilu.

Dari sub sistem budaya hukum masyarakat memang sangat berperan utama dalam tegakknya hukum dan keadilan pemilu. Lawrence Friedman memiliki anekdot yang menarik tentang hal ini menyatakan: “*Without legal culture, the legal system is iner -a dead fish lyjng in a basket, not a living fish swimming in its sea*”.³² Hukum di negara ini niscaya tak berdaya, ibarat ikan mati, jika tak disokong oleh budaya hukum bangsa sendiri. Hukum adalah untuk manusia,³³ artinya suatu aturan hukum tidak dapat dilepas dari aspek manusia. Bahkan ia berpusat pada manusia karena esensi dan eksistensinya berpusat pada manusia (antropo sentris), dari, oleh, dan untuk manusia. Ia berembrio dari kehendak, motif, ideal, dan keprihatinan manusia. Ia dibuat oleh manusia, dan dirumuskan dalam bahasa manusia yang hanya dapat dipahami oleh manusia. Ia dijalankan oleh manusia dan untuk melayani kepentingan manusia. Keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang

³¹ Bandingkan, Topo Santoso, *Kewenangan Electoral Management Bodies Dalam Menangani Tindak Pidana Pemilu* Indonesia Journal of International Law, Volume VI Nomor 4 Juli 2009, hal. 557

³² Lawrence Meil Friedman, *Law and Society; an Introductions, (Prencite-Hall Foundations of Modern Sociology Series*, Englewood Cliffts, Stanford University, New Jersey), 1979, hal. 7

³³ Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta: 2007, hal. 151.

sentral dalam ber hukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum.³⁴

Titik tolak semua teorisasi hukum pada dasarnya berporos pada satu hal, yaitu hubungan manusia dan hukum. Semakin landasan suatu teori bergeser ke faktor peraturan, maka semakin ia menganggap hukum sebagai unit tertutup yang formal legalistik. Sebaliknya, semakin ia bergeser ke manusia, semakin teori itu terbuka dan menyentuh mozaik sosial kemanusiaan.³⁵ Strategi yang efektif dan partisipatif untuk dapat membentuk pemahaman, kesadaran, kepatuhan hukum, peningkatan kepercayaan publik, partisipasi aktif dalam mendukung penegakan hukum pidana pemilu. Terpenting pula kultur aparatur hukum pun harus mendukung jangan sampai kepercayaan publik menurun karena perilaku dan etika aparatur penegak hukum yang justru tidak taat hukum.

M.Solly Lubis, dalam berpendapat ada dua metode pendekatan konsep reformasi politik hukum yang dapat dilakukan yaitu: pendekatan sistem (*system approach*) dan pendekatan manajemen strategis (*strategic management*). Diperlukan reformasi politik hukum (hukum pidana pemilu) yang paradigmatis. Dalam reformasi politik hukum, seyogyanya pembuatan peraturan hukum (*law making*) maupun penerapan hukum (*law enforcement*) mengacu kepada paradigma yang disepakati secara nasional (sistem hukum nasional). Ada 3 rujukan paradigmatis dalam metode analisisnya yaitu: a) paradigma filosofi, b) paradigma juridis dan c) paradigma politis.³⁶

Pendekatan konsep dan metode paradigmatis reformasi politik hukum ini mencerminkan pendekatan politik hukum secara sistem yang saling terhubung dan saling mempengaruhi dalam satu tujuan hukum. Politik hukum penanggulangan tindak pidana pemilu yang akan dibangun pendekatan sistem yang paradigmatis. Maka kebijakan politik hukum penanggulangan tindak pidana dalam perspektif keadilan bermartabat akan berpijak pada pilihan utama landasan yaitu pilihan paradigmatis filosofis (etis) yang bersumber

³⁴ Satjipto Raharjo, "Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum", Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007), pp.139.

³⁵ Bernard L. Tanya, "Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Penerbit CV Kita, Surabaya, 2006), hal.iii.

³⁶ Lihat selengkapnya pendapat M.Solly Lubis dalam buku: *Manajemen Strategi Pembangunan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hal. 46-68 kaitkan dengan pandangan Teguh Prestyo dalam buku: *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2017.

pada nilai dan asas (prinsip) Pancasila yakni: kemanusiaan yang adil dan beradab berdasarkan Ketuhanan YME yang mempersatukan (tidak politik pecah becah) dalam pesta demokrasi (kerakyatan) bagi kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia. Perspektif ini yang diharapkan sebagai konsep dasar reformasi politik hukum penanggulangan tindak pidana pemilu yang adil dan bermartabat.

Akhirnya semua itu berpulang kepada manusianya atau aktor pembentuk hukum (rule of maker) dan penegak hukum (rule of implementer). Tepatlah ungkapan Guru Besar Hukum Prof. M.Solly Lubis diatas: “Apabila amanah telah disia-siakan, dan apabila jabatan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah saat kehancurannya”. Jangan sampai keliru dan salah, maka dipeganglah itu.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Dari uraian dan analisis yang telah dimukakan diatas maka diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Politik hukum penanggulangan hukum pidana pemilu saat ini diatur dalam KUH-Pemilu (UU No.7/2017) pada Buku Kelima diatur dalam pasal 488 sampai dengan pasal 554 (sebanyak 67 pasal tindak pidana) yang terdiri dari dua jenis delik yaitu: a) pelanggaran dan kejahatan pemilu. Kebijakan pidana pemilu tentu yang diharapkan mengedepankan hukum pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*). Kebijakan hukum pidana pemilu masih menempatkan hukum pidana sebagai sarana hukum terdepan (*premium remedium*), ada banyak ketentuan pidana yang tidak relevan, penegakan hukum pidana pemilu masih jauh dari yang diharapkan sehingga perlu pembaharuan hukum yang terstruktur dan sistematis dari sub-sistem substansi, struktur dan kultur hukum.
2. Pembaharuan hukum pidana pemilu berbasiskan keadilan bermartabat (keadilan yang memanusiakan manusia) diperlukan dalam rangka menjamin tujuan hukum (keadilan, kemanfaatan dan kepastian) dan tujuan penyelenggaraan pemilu yang adil dan berintegritas, pemilu yang berkepastian hukum, pemilu yang efektif dan efisien berdasarkan nilai, asas, norma dan sanksi yang bersumber pada jiwa bangsa (*volksgeid*) yaitu Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan keadilan di Indonesia.

2. Saran

Adapun beberapa hal yang disarankan adalah sebagai berikut:

1. Perlu merubah paradigma pemidaan dalam pemilu sebagai upaya atau sarana hukum terkhir (ultimum remedium) dan lebih mengedepankan sanksi administrasi dan etika bagi perbuatan yang bersifat pelanggaran dalam konteks tindakan yang tidak secara langsung merusak (mendistorsi) atau mempengaruhi kemurnian suara/perolehan hasil suara.
2. Diperlukan rekonstruksi kelembagan dan kewenangan sistem penegakan hukum pidana pemilu dimana Bawaslu diharapkan diredesain bertransformasi menjadi suatu badan penegak hukum dan peradilan pemilu di Indonesia. Rekonstruksi kewenangan itu diharapkan dalam bidang penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dalam satu lembaga seperti KPK (komisi pemberantasan korupsi), penguatan norma substansi dan struktur kelembagaan ini perlu dirumuskan kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana; Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy)*, Bahan Kuliah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, TT.
- Dahlan Sinaga, *Tindak Pidana Pemilu: Dalam Perspektif Keadilan Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2018.
- Maroni, *Pengantar Politik Hukum Pidana*, Aura, 2016.
- Mirza Nasution, *Politik Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Puspantara, Medan, 2015.
- Nyoman Serikat Putra Jaya, *Pembaharuan Hukum Pidana*, Bahan

Kuliah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP), Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED), Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG), Non Publisir, Semarang, 2007.

Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983.

Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat:Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Bandung, Sinar Baru, 1983.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.

Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2017.

International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

<https://www.tribunnews.com/nasional/2019/04/02/kipp-penegakan-hukum-pemilu-tak-maksimal-kepercayaan-publik-menurun/>

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191205164112-32-454481/awasi-pemilu-bawaslu-ingin-hapus-penegakan-hukum-terpadu/>

<https://www.gatra.com/detail/news/442340/politik/bawaslu-temukan-2724-kasus-dugaan-pelanggaran-pemilu-2019/>

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d22c14e5da99/evaluasi-penegakan-hukum-pidana-pemilu--menyoal-efektivitas-gakkumdu/>

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019/>

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga

Kitab Undang-Undang Hukum Pemilu (KUH-Pemilu) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 182

Direktoral Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, Naskah Akademik RUU Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kemendagri, 2 September 2016.

**Quo Vadis Politik Hukum Nasional:
Tinjauan Kritis Program Legislasi Nasional sebagai
Instrumen Perencanaan Hukum Nasional
Pasca Reformasi**

Sabari Barus
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

A. Pendahuluan

Politik hukum dalam suatu negara merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini tentu mengingatkan para sarjana atau pelajar hukum ketika masih belajar di fakultas hukum semester pertama dalam mata kuliah pengantar ilmu hukum, dimana diajarkan bahwa hukum merupakan sebuah fenomena sosial. Artinya, hukum itu ada dimana terdapat kehidupan sosial (manusia). Manusia adalah makhluk sosial, makhluk yang tidak bisa hidup sendiri tetapi senantiasa memerlukan hubungan atau interaksi dengan individu lainnya. Sehingga minimal harus terdapat dua individu, yang dengan sendirinya terdapat kebutuhan adanya aturan yang mengatur hubungan sosial diantara dua individu tersebut. Dalam perkembangannya, hubungan sebatas dua individu saja juga tidak cukup, sehingga mereka masih membutuhkan interaksi atau hubungan dengan berbagai individu lain sehingga terbentuk suatu masyarakat (sosial). Pada akhirnya masyarakat yang satu juga butuh interaksi atau hubungan dengan masyarakat lainnya, sehingga sampai pada tingkat suatu bangsa (*nation*). Ilmu negara mengajarkan bahwa, bangsa atau nation atau rakyat inilah yang kemudian menjadi salah satu unsur atau elemen dalam terbentuknya negara.¹

¹ Unsur konstitutif (pembentuk adanya) negara terdiri dari rakyat, wilayah, dan pemerintah. Selain ketiga unsur pembentuk ini terdapat juga pengakuan

Sebagai fenomena sosial maka hukum itu sebuah keniscayaan sehingga harus dibuat atau dibentuk oleh masyarakat atau negara yang bersangkutan. Pembentukan hukum inilah yang disebut dengan politik hukum, yang merupakan salah satu disiplin dalam ilmu hukum. Namun hukum yang dibentuk dalam suatu negara tidak selamanya benar-benar objektif atau netral, tetapi sering berpihak pada kepentingan tertentu dalam negara itu. Hal ini dapat kita lihat dari uraian dua sarjana mengenai batasan politik hukum.

Bintan R. Saragih membuat definisi bahwa politik hukum adalah “kebijakan” yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggara negara dan pemerintah dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti kesejahteraan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud. Namun definisi tersebut, Bintan R. Saragih mengingatkan, pada umumnya dianut di negara-negara demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis. Sebab faktanya ada negara atau pemerintah yang mengambil kebijakan untuk menetapkan hukum dengan tujuan justru agar melalui hukum yang ditetapkan itu kekuasaannya dapat dipertahankan atau kekuasaannya dapat dikonsentrasikan ke tangan penguasanya (the rulling class). Alasannya bermacam-macam seperti demi pembangunan, stabilitas nasional, memberantas korupsi dan lain sebagainya, tetapi tujuan negara yang sesungguhnya malah terabaikan. Politik hukum seperti ini biasanya diterapkan oleh negara kekuasaan (machtsstaat).²

Sementara Utrecht mengatakan bahwa politik hukum itu berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Untuk itu politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus dilakukan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Dengan kata lain, politik hukum itu politik hukum membuat *ius constituendum* (hukum yang akan berlaku) dan berusaha agar pada saatnya *ius constituendum* itu menjadi *ius constitutum* (hukum yang berlaku baru). Sampai pada uraiannya ini terlihat bahwa politik hukum itu sejatinya melahirkan hukum yang ideal. Akan tetapi, Utrecht juga tidak memungkiri bahwa dalam kenyataannya kadang-kadang justru ada

dari negara lain tetapi tanpa ada pengakuan dari negara lain tidak menghalangi terbentuknya suatu negara.

² Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, CV. Utomo, Bandung, 2006, hal. 17-18.

upaya untuk menjauhkan hukum dari kenyataan sosial sehingga politik hukum justru menjadi alat dalam satu tangan penguasa (*rulling class*), yang menjajah sebagian besar anggota masyarakat.³

Indonesia sebagai negara hukum tentu memiliki politik hukum, yakni pembentukan kaidah-kaidah (hukum) yang sesuai dengan kenyataan sosial masyarakat bangsa Indonesia. Idealnya hukum yang dibentuk di Indonesia tentu hukum yang bercorak berpihak pada kebutuhan bangsa dan negara Indonesia agar tatanan dalam masyarakat, bangsa dan negara berlangsung tertib dan adil serta bermanfaat sesuai dengan hakikat dari hukum itu sendiri. Hukum yang dibentuk bagi Indonesia bahkan harus hukum yang mampu menjadi instrumen dalam mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ..."

Tulisan ini ingin menelusuri dan mengungkap bagaimana politik hukum di Indonesia sebagai negara hukum. Bagaimana kebijakan pembentukan hukum dan program legislasi nasional (Prolegnas) sebagai instrumen perencanaan hukum nasional sebagai bagian dari politik hukum nasional, khususnya sejak adanya UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Politik Hukum dalam Konteks Negara Hukum

Bahwa manusia sebagai makhluk sosial maka dalam rangka memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya, masyarakat (dalam negara) senantiasa mengadakan hubungan-hubungan sosial. Agar kehidupan dalam konteks berbagai hubungan sosialnya berlangsung tertib, diperlukan aturan main yang mengaturnya yakni hukum. Lantas dibentuklah hukum yang disepakati mereka, yang pada awalnya lahir dari kebiasaan hingga pada akhirnya dituangkan dalam bentuk tertulis. Dalam konteks bernegara aturan tertulis itu dibentuk oleh lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu (*legislator*).⁴

³ *Ibid*, hal. 18.

⁴ Dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan (hukum tata negara), lembaga pembentuk undang-undang memiliki beberapa varian. Ada negara yang memberi wewenang pembentukan undang-undang pada satu cabang kekuasaan negara yakni lembaga legislative. Varian ini diterapkan di negara-negara yang menganut teori pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan trias

Urgensi aturan hukum tertulis (dalam bentuk undang-undang atau peraturan perundang-undangan) dalam kehidupan masyarakat dan bernegara terasa menjadi amat penting saat kehidupan masyarakat semakin kompleks dan maju. Terlebih setelah munculnya ajaran tentang negara hukum (*rechtsstaat, the rule of law*), yang antara lain mengajarkan bahwa semua kegiatan dalam penyelenggaraan negara harus didasarkan pada hukum. Oleh karena itu, pembentukan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu, mengharuskan adanya sebuah pilihan-pilihan (politik) terkait substansi hukum yang sesuai untuk dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang mendorong lahirnya cabang disiplin ilmu hukum yakni politik hukum.

Hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat (negara) tentu harus mengikuti kebutuhan dari masyarakat itu sendiri. Hukum yang sebagian besar tertuang dalam peraturan tertulis dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, politik hukum nasional niscaya akan selalu mengikuti perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dengan kata lain, idealnya politik hukum nasional (setiap negara) harus mengikuti kebutuhan hukum dari masyarakat di negara tersebut.

Dengan kebutuhan hukum masyarakat dimaksudkan di sini tentu masyarakat dalam arti secara keseluruhan, secara umum, objektif. Artinya, konstruksi dan substansi hukum yang dibentuk benar-benar memenuhi kepentingan umum (*public interest*). Oleh karenanya tidak boleh sekali-kali diartikan bahwa kebutuhan hukum masyarakat itu direpresentasikan (hanya) oleh elite, subjektif, atau penguasa yang sedang berkuasa sehingga konten hukum yang dibentuk justru membela kepentingan elite (*elite interest*) tersebut.

Jeremy Bentham menyebutkan bahwa dalam pembentukan hukum harus menjadikan kebaikan publik sebagai tujuan dari para pembentuk hukum (legislator). Bagaimana mengetahui kebaikan sejati masyarakat agar hukum yang dibentuk benar-benar menjadikan kebaikan publik sebagai tujuan, mendorong terbentuknya ilmu legislasi.⁵ Apa yang dikemukakan Bentham ini tentu sejalan dengan

politika, seperti Amerika Serikat (USA). Ada juga yang negara yang lembaga pembentuk undang-undangnya diberikan pada dua lembaga negara yaitu legislatif dan eksekutif melalui persetujuan bersama. Varian ini dianut dan diterapkan di Indonesia, dimana DPR (legislative) memegang kekuasaan membentuk undang-undang tetapi proses pembentukannya dilakukan melalui persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

⁵ Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Penerjemah Nurhadi, MA, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006, hal. 25.

yang dikemukakan penulis di atas.

Tetapi apa yang dikemukakan penulis dan Bentham tersebut mungkin saja menggoda kita ke suatu pertanyaan, bagaimana jika hukum yang dibentuk itu menyangkut beberapa kelompok masyarakat yang kepentingannya berbeda-beda? Sebagai contoh hukum perburuhan (undang-undang ketenagakerjaan) yang di dalamnya setidaknya terdapat kepentingan buruh, kepentingan pengusaha, dan kepentingan pemerintah. Pertanyaannya adalah bagaimana mendudukan kepentingan umum seperti yang dimaksudkan penulis atau yang mana untuk dikatakan sebagai kebaikan publik seperti yang diingatkan oleh Bentham tadi?

Tentu saja yang menjadi indikatornya adalah bahwa yang diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai ketenagakerjaan (hukum perburuhan) tidak merugikan kepentingan buruh dan pengusaha. Buruh tidak boleh dirugikan oleh undang-undang, sehingga harus ada jaminan kepastian hukum terkait hak-hak dan kewajiban buruh (yang pantas/layak) terhadap perusahaan. Misalnya, buruh tidak boleh hanya dijadikan “sapi perahan” bagi perusahaan si pengusaha, tetapi dengan kewajiban (tenaga yang telah dia berikan kepada perusahaan) ia mendapatkan gaji dan hak-hak lain yang sesuai dan mampu memberikan kesejahteraan. Sebaliknya, bagi pengusaha maka undang-undang juga tidak boleh menempatkan perusahaan sebagai “sapi perahan” buruh dengan memberikan kewajiban memberikan gaji dan hak-hak buruh secara berlebihan sehingga menjadi beban bagi perusahaan sampai berakibat merugi dan lama kelamaan malah bangkrut. Sedangkan bagi pemerintah, kepentingannya tentu bagaimana agar undang-undang ketenagakerjaan tadi memberikan jaminan kesejahteraan bagi buruh di satu pihak dan menjamin perusahaan (pengusaha) tidak dibebani dengan kewajiban yang tidak masuk akal sehingga perusahaan masih bisa meraih keuntungan dan dari keuntungannya pemerintah bisa memungut pajak penghasilan dan beban pajak lainnya terhadap perusahaan.

Dalam suasana yang demikian, tentu akan terjadi tertib sosial dalam hubungan antara buruh, perusahaan, dan pemerintah. Dengan tidak adanya pihak yang dirugikan maka dengan sendirinya kebaikan publik seperti yang diingatkan oleh Bentham tadi telah terpenuhi. Demikian halnya dengan kepentingan publik sebagaimana dikemukakan penulis, dimana dengan adanya tertib sosial dalam hubungan buruh, pengusaha, dan pemerintah maka kepentingan publik telah terpenuhi dalam undang-undang mengenai ketenagakerjaan dimaksud. Sebab, kepentingan publik tidak selamanya

berhubungan langsung terhadap suatu norma dari suatu undang-undang. Oleh karena itu, secara tidak langsung, dengan adanya atau terciptanya tertib sosial (antara buruh, pengusaha, dan pemerintah) maka kepentingan publik tergolong sudah terpenuhi.

C. Potret Politik Hukum dalam Prolegnas

1. Reformasi dan Hadirnya Prolegnas

Indonesia sebagai negara hukum, tentu menghendaki adanya aturan tertulis dalam bentuk undang-undang dan perundang-undangan lainnya. Oleh karenanya politik hukum menjadi sebuah keniscayaan dalam bernegara Indonesia. Hal ini penting agar hukum yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan negara Indonesia sesuai dengan kebutuhan rakyat Indonesia sendiri.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, perkembangan dan kebutuhan hukum baru yang diperlukan amat terasa ketika terjadi pergantian era atau rezim kekuasaan. Pergantian era tersebut terjadi karena kehendak atau paling tidak mendapat dukungan dari rakyat. Seiring dengan pergantian era tersebut maka corak atau kebutuhan hukum yang diperlukan untuk mengatur kehidupan mereka pun tentu harus dilakukan perubahan. Pada awal kemerdekaan, pasca Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, kebutuhan hukum bagi Indonesia merdeka adalah mengganti undang-undang peninggalan kolonial dengan undang-undang yang sesuai dengan semangat kemerdekaan dan kedaulatan Indonesia. Kemudian pergantian era dari kepemimpinan Presiden Soekarno ke kepemimpinan Jenderal Soeharto (yang kemudian menjadi Presiden Republik Indonesia selama 32 tahun yang dikenal dengan masa orde baru) juga memiliki corak (politik hukum) yang memerlukan penyesuaian.

Namun makna penyesuaian yang diperlukan tidak selamanya kearah yang objektif, ke arah yang benar-benar sesuai kebutuhan masyarakat mayoritas (rakyat). Seperti digambarkan oleh Bintan R. Saragih dan Utrecht di atas, penyesuaian kebutuhan hukum baru dalam konteks politik hukum justru tidak jarang diarahkan untuk kekuasaan si penguasa. Artinya politik hukumnya lebih didasari oleh kepentingan penguasa, bagaimana agar kekuasaannya didukung oleh hukum sehingga hukum atau undang-undang yang dibentuk bersifat subjektif, membela penguasa (*the ruling class*).

Moh. Mahfud MD menggambarannya dengan membuat hubungan konfigurasi politik dan karakter produk hukum yang dihasilkan. Artinya, bagaimana karakter hukum yang dihasilkan

amat bergantung pada konfigurasi politik yang melahirkan hukum tersebut. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan karakter produk hukum yang responsif/populistik dan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan karakter produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis.⁶

Selama lebih kurang 32 tahun era orde baru, pola atau karakter hukum yang dibutuhkan amat bergantung pada kehendak penguasa saat itu. Menurut Mulyana W. Kusumah, sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD, dari rumusan GBHN masa orde baru terlihat bahwa instrumental hukum lebih menonjol difungsikan sebagai sarana kekuasaan politik daripada fungsi-fungsi lainnya. Hal ini terlihat dimana pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum saat itu bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang yang tangguh atas struktur politik, ekonomi, dan sosial.⁷

Pada tahun 1998 terjadi lagi pergantian era dari orde baru ke reformasi. Setelah orde baru berakhir (tahun 1998), pola dan karakter hukum yang dibutuhkan tentu harus menyesuaikan spirit reformasi yang diinginkan atau sesuai kehendak rakyat (bukan lagi sesuai kehendak penguasa seperti pada era orde baru sebelumnya). Tuntutan perubahan hukum baru di era reformasi bahkan tidak hanya pada level atau tingkat undang-undang tetapi malah sampai menyentuh pada tataran hukum dasar (undang-undang dasar) yang ditandai dengan dilakukannya perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945. Pelajaran yang didapat oleh bangsa Indonesia selama 32 tahun orde baru berkuasa adalah bahwa kekuasaan negara yang terlalu sentralis di tangan presiden dan aturan demokrasi yang tidak menyentuh aspek materil. Oleh karenanya, sesuai semangat reformasi, maka tatanan penyelenggaraan negara juga perlu dilakukan penataan ulang sehingga dipandang perlu dilakukan amandemen UUD 1945.

Tercatat telah empat kali dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 yakni Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001, dan Perubahan Keempat tahun 2002. Perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat atas UUD 1945 tersebut dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) “Setelah mempelajari, menelaah, dan

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001, hal. 15.

⁷ *Ibid.*, hal. 12.

mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara.....”.⁸

Setelah UUD 1945 selesai diamandemen, langkah berikutnya adalah penataan sistem hukum nasional yang didalamnya termasuk pembentukan undang-undang. Salah satu persiapan dalam menata hukum nasional adalah hasil dari amandemen UUD 1945 itu sendiri dimana dalam Pasal 22A (hasil Perubahan Kedua UUD 1945) ditentukan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.

Hal ini tampaknya sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo, sebagaimana dikutip oleh L. Tri Setyawanta R dalam tulisannya “Dominasi Konsep Rasionalitas Positivisme dalam Ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, yang mengemukakan bahwa sektor perundang-undangan harus dapat mengantisipasi kebutuhan-kebutuhan di dalam masyarakat yang sedang berubah, sehingga harus terdapat perencanaan perundang-undangan yang dapat menjangkau ke depan (legislative forwardplanning).⁹

Adapun undang-undang yang dibentuk kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 tersebut adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Indonesia sebagai negara hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan agar: Pertama, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Reformasi yang diikuti dengan perubahan UUD 1945 serta pembentukan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah menandai hadirnya program legislasi nasional (Prolegnas) sebagai bagian dari pembentukan

⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2005, hal. 25, 31, 41, dan 51.

⁹ Idris, Achmad Gusman Siswandi, Siti Noor Malia Putri, Laina Rafianti, dan Prita Amalia (Editor), *Peranan Hukum dalam Pembangunan di Indonesia Kenyataan, Harapan, dan Tantangan*, P.T. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, hal. 60.

¹⁰ Konsiderans menimbang huruf a dan huruf b Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

peraturan perundang-undangan. Setelah tujuh tahun berlaku, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diganti dan dicabut dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan pertimbangan sebagai berikut:

“a. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan;”¹¹

Dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 tersebut ditentukan bahwa Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.¹² Mencermati materi yang diatur di dalamnya, pada dasarnya UU No. 12 Tahun 2011 telah cukup memberi landasan hukum atau panduan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Artinya, UU No. 12 Tahun 2011 sudah memagari dan memberi rambu bagi pembentuk peraturan perundang-undangan (undang-undang dan peraturan di bawahnya) sehingga produk hukum yang dihasilkan (jika sungguh-sungguh memedomani UU ini) akan berkarakter responsif/populis, pro kepentingan umum dan kebaikan publik. Hal ini dapat kita simak dari beberapa rambu yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 berikut ini.

Pertama dari aspek pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa asas yang harus diikuti, yakni asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

¹¹ Konsiderans menimbang huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹² Pasal 1 angka 9 UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011.

- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.¹³

Kedua, terkait materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibentuk, Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan harus mencerminkan asas berikut:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Jika asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut di atas dipenuhi dalam setiap membentuk peraturan perundang-undangan, niscaya sudah memadai dalam memastikan produk hukum yang dihasilkan adalah yang pro pada kepentingan dan kebaikan publik serta responsif/populistik.¹⁴ Berdasarkan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, misalnya, asas ini menghendaki agar setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk haruslah yang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Apalagi didukung oleh asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang lain seperti asas “dapat dilaksanakan”, asas “keterbukaan”, dan seterusnya.¹⁵

2. Potret Prolegnas Tahun 2005-2019

Dengan demikian, Prolegnas yang disusun dan ditetapkan sebagai instrumen perencanaan pembentukan hukum nasional semestinya sejalan dengan apa yang digariskan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut. Artinya, karakter produk

¹³ Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

¹⁴ Bahwa undang-undang yang dibentuk harus berkorelasi dengan kebutuhan hukum masyarakat, diperkuat lagi dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan agar materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

¹⁵ Lihat Penjelasan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

hukum yang dihasilkan dengan adanya UU No. 12 Tahun 2011 (yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004) adalah bersifat populis, untuk kebaikan dan kepentingan bangsa Indonesia sesuai dengan tujuan reformasi.

Konsentrasi dalam melihat potret Prolegnas tentu harus diarahkan pada undang-undang, karena undang-undanglah yang menjadi sentral dari legislasi itu. Selain posisinya yang secara hierarki berada di bawah UUD (konstitusi), undang-undanglah pintu masuk pengaturan kehidupan kenegaraan (setelah UUD). Peraturan yang berada di bawah undang-undang justru berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang. Oleh karenanya, sebelum kita mengungkap potret Prolegnas sejak kehadirannya pasca amandemen UUD 1945 dan dibentuknya UU yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, mari kita lihat bagaimana UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai Prolegnas ini.

Dalam Pasal 16 dan Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Kemudian dalam Pasal 18 ditentukan, penyusunan daftar rancangan undang-undang (RUU) didasarkan atas:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selanjutnya dalam Pasal 19 ditentukan bahwa Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang yang didalamnya berisi:

- judul RUU;
- materi yang diatur yang disusun berdasarkan pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik; dan
- keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, yang merupakan keterangan mengenai konsepsi RUU, yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan

c. jangkauan dan arah pengaturan.

Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU, dengan ketentuan:

- a. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun;
- b. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah, yang dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan
- c. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan (Pasal 20 UU No. 12 Tahun 2011).

Selain dalam bentuk daftar RUU yang ditetapkan dalam Prolegnas, ada dua kondisi lain yang memungkinkan DPR, DPD, dan Presiden membentuk undang-undang, yakni:

- a. berdasarkan Pasal 23 (1) UU No. 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa selain memuat daftar RUU, dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - anggaran pendapatan dan belanja negara;
 - pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan
 - penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- b. dalam keadaan tertentu, DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas yakni mencakup:
 - untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
 - keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Adapun lembaga yang berwenang dalam penyusunan Prolegnas adalah DPR, DPD, dan Presiden yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi DPR). Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan Badan Legislasi, sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR dan ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Sejak hadirnya konsep Prolegnas berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011, telah disusun dan ditetapkan 4 (empat) Prolegnas, yakni:

- a. Prolegnas Tahun 2005-2009 (periode keanggotaan DPR 2004-2009);
- b. Prolegnas Tahun 2010-2014 (periode keanggotaan DPR 2009=2014);
- c. Prolegnas Tahun 2015-2019 (periode keanggotaan DPR 2014-2019); dan
- d. Prolegnas Tahun 2020-2024 (periode keanggotaan DPR 2019-2024).

Prolegnas Tahun 2005-2009

Prolegnas Tahun 2005-2009 disusun dengan tujuan yang sangat menggembirakan dari aspek hakikat hukum, karena didalamnya memuat maksud, tujuan, visi, misi, dan arah kebijakan Prolegnas 2005-2009 yang semuanya memberikan harapan yang sangat ideal, sesuai dengan apa yang diharapkan dalam kaitannya dengan hakikat hukum itu sendiri, atau sangat sejalan dengan gagasan negara hukum yang demokratis. Sebagai contoh, visi Prolegnas 2005-2009 dirumuskan sebagai berikut: "Visi yang diemban dalam penyusunan Prolegnas 2005-2009 adalah terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945."¹⁶ Indahnya visi Prolegnas 2005-2009 tersebut dilengkapi lagi dengan tujuan penyusunan Prolegnas 2005-2009, yang antara lain adalah:

- a. membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial/

¹⁶ Evaluasi Prolegnas 2005-2009, Badan Legislasi DPR, Jakarta, 2009, hal. 23-24.

pembangunan, instrumen pencegah/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasian bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. mewujudkan supremasi hukum dengan mengganti hukum kolonial dengan hukum nasional dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada namun tidak sesuai lagi dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan
- c. membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat.¹⁷

Berdasarkan pertimbangan visi dan tujuan tersebutlah disusun dan ditetapkan Prolegnas Tahun 2005-2009 sebanyak 284 RUU dengan Keputusan DPR-RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009. Kemudian dari 284 RUU Prolegnas Tahun 2005-2009 tersebut, tiap tahun ditetapkan Prolegnas Prioritas Tahunan, dengan komposisi sebagai berikut:

- a. Prolegnas Prioritas Tahun 2005 ditetapkan 55 RUU, kemudian dalam perkembangannya ditambah lagi 17 RUU sehingga total Prolegnas Prioritas Tahun 2005 adalah 72 RUU. Dari 17 RUU yang ditambah tersebut, dua diantaranya tidak termasuk dalam Prolegnas Tahun 2005-2009 sehingga jumlah Prolegnas Tahun 2005-2009 mengalami penambahan 2 RUU sehingga jumlah total Prolegnas Tahun 2005-2009 menjadi 286 RUU.
- b. RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2006 ditetapkan 43 RUU.
- c. RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2007 ditetapkan 32 RUU.
- d. RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2008 ditetapkan 31 RUU.
- e. RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2009 ditetapkan 36 RUU.

Secara kuantitas pencapaian penyelesaian RUU menjadi UU sebagaimana ditetapkan dan tercantum dalam daftar RUU Prolegnas Prioritas Tahunan selama lima tahun pada periode keanggotaan DPR 2004-2009 sangat jauh dari target yang seharusnya diselesaikan. Hal ini dapat dilihat dalam Table 1 di bawah ini:

¹⁷ *Ibid.*, hal. 23.

Tabel 1. Jumlah RUU Prolegnas Prioritas Tahunan dan Pencapaiannya Tahun 2005 - 2009

No.	Tahun	Prolegnas RUU Prioritas	Diselesaikan jadi UU
1.	2005	72	5
2.	2006	43	16
3.	2007	32	13
4.	2008	31	20
5.	2009	36	23
Total Diselesaikan			77

Dari Tabel 1 di atas menunjukkan betapa rendahnya penyelesaian RUU menjadi UU pada setiap tahunnya, sesuai dengan jumlah RUU yang ditetapkan sebagai RUU Prioritas Tahunan. Hal ini malah menggoda kita untuk menanyakan apa sebenarnya yang dimaksud dengan prioritas itu? Ditetapkan sebagai prioritas, tapi realisasi penyelesaiannya seperti bukan prioritas, karena nyatanya justru lebih sedikit yang diselesaikan menjadi UU ketimbang yang belum diselesaikan. Seharusnya yang belum diselesaikan lebih sedikit ketimbang yang sudah diselesaikan menjadi UU. Katakanlah jika prioritas 72 RUU, paling tidak diselesaikan 60-65 RUU menjadi UU.

Karena tiap tahun penyelesaian RUU yang menjadi prioritas tahunan menjadi UU jauh dari target, mengakibatkan (selama lima tahun) penyelesaian Prolegnas Prolegnas Tahun 2005-2009 juga jauh dari target yang ditetapkan semula. Dari 286 jumlah RUU dalam Prolegnas Tahun 2005-2009 hanya 77 RUU yang berhasil diselesaikan menjadi UU.

Rendahnya pencapaian tersebut mendorong alam pikir untuk mempertanyakan, bagaimana dengan nasib visi, misi, dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai sebagai pertimbangan dalam menyusun dan menetapkan Prolegnas 2005-2009 yang begitu ideal dan menjanjikan bagi masa depan negara hukum Indonesia? Atau, apakah daftar RUU yang ditetapkan dalam Prolegnas 2005-2009 dan RUU Prolegnas Prioritas Tahunan yang ditetapkan tiap tahun selama lima tahun itu bukan merupakan kebutuhan hukum masyarakat dan negara Indonesia yang sesungguhnya?

Di sisi lain, perlu dan menarik juga dikemukakan bahwa pada kurun 2005-2009 jumlah RUU yang berhasil diselesaikan menjadi UU mencapai 194 UU. Jadi, selain 77 UU yang berasal dari daftar

RUU Prolegnas 2005-2009 terdapat 117UU yang disahkan yang tidak termasuk dalam daftar RUU Prolegnas 2005-2009. Selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 2 berikut:¹⁸

Tabel 2. Jumlah UU Disahkan Berdasarkan Sumbernya

No.	Sumber RUU	Jumlah
1.	Daftar RUU Prolegnas 2005 - 2009	77
2.	Non Prolegnas	11
3.	Kumulatif Terbuka Pembentukan Daerah Otonom	58
4.	Kumulatif Terbuka Pengesahan Perjanjian Internasional	9
5.	Kumulatif Terbuka Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi	7
6.	Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	16
7.	Pembentukan Pengadilan Tinggi	4
8.	Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	12
Jumlah Total		194

117 UU yang disahkan yang RUU-nya tidak ada hubungan dengan Prolegnas 2005-2009 dibanding hanya 77 UU yang berhasil disahkan menjadi UU yang berasal dari 286 RUU daftar Prolegnas 2005-2009, menunjukkan bahwa dalam realitasnya praktek pembentukan undang-undang pada kurun 2005-2009 sesungguhnya tidak terlalu bergantung pada adanya Prolegnas. Sebab dari 117 UU yang disahkan pada kurun 2005-2009 tersebut, kecuali UU penetapan APBN (16 UU) yang memang rutin sifatnya, terbentuknya 101 UU yang tidak bersumber dari daftar Prolegnas 2005-2009 menunjukkan dua hal. Pertama, 101 UU tersebut dibentuk dengan urgensi untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan hukum nyata masyarakat/negara sehingga meskipun tidak direncanakan (dicantumkan dalam bentuk daftar RUU Prolegnas) tapi kebutuhan hukum itu amat diperlukan pada saat pembentukannya. Kedua, tanpa adanya Prolegnas dalam bentuk daftar RUU pun tidak menghambat pembentukan UU dalam rangka pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat/negara. Bukankah hal ini menunjukkan sebuah pesan: perencanaan pembentukan hukum nasional dalam

¹⁸ Lihat: Tabel 16 Rekapitulasi RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang dalam buku Evaluasi Prolegnas 2005-2009, *Ibid.*, hal. 62.

bentuk daftar RUU Prolegnas menjadi sebuah *quo vadis*?

Prolegnas Tahun 2010-2014

Sama halnya dengan Prolegnas Tahun 2005-2009, Prolegnas Tahun 2010-2014 juga disusun dengan tujuan yang sangat menggembirakan dari aspek hakikat hukum, karena dalam Prolegnas Tahun 2010-2014 juga memuat maksud, tujuan, visi, misi, dan arah kebijakan Prolegnas 2005-2009 yang semuanya memberikan harapan yang sangat ideal.

Adapun visi Prolegnas Tahun 2010-2014 adalah mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran untuk tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Sedangkan misi Prolegnas 2010-2015 adalah sebagai berikut:

- a. Mewujudkan materi hukum yang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. Mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan prundang-undangan;
- c. Mewujudkan lembaga hukum yang mandiri, kredibel, adil, imparisial, dan terintegrasi dalam satu sistem hukum; dan
- d. Mewujudkan aparatur hukum yang bersih, taat hukum, profesional, dan bertanggung jawab.¹⁹

Berdasarkan visi dan misi tersebut, Prolegnas 2010-2014 ditetapkan sebanyak 247 RUU yang ditetapkan pada awal keanggotaan DPR 2009-2014 dengan Keputusan DPR Nomor 41A/DPR/I/2009-2014. Kemudian dalam perkembangannya dilakukan penambahan sebanyak 15 RUU sehingga total Prolegnas 2010-2014 menjadi 262 RUU. Berdasarkan Prolegnas 2010-2014 inilah kemudian tiap tahun ditetapkan RUU Prolegnas Prioritas Tahunan. Apakah pencapaian target penyelesaian RUU menjadi UU periode 2010-2014 lebih baik dibandingkan periode 2004-2009 sebelumnya? Mari kita lihat fakta sebagaimana tersaji dalam Tabel 3 di bawah.

¹⁹ Evaluasi Prolegnas 2015-2019, Badan Legislasi DPR, Jakarta, 2014, hal. 20.

Tabel 3. Jumlah RUU Prolegnas Prioritas Tahunan dan Pencapaiannya Tahun 2010 - 2014²⁰

No.	Tahun	Prolegnas RUU Prioritas	Diselesaikan jadi UU
1.	2010	73	8
2.	2011	91	19
3.	2012	69	10
4.	2013	75	11
5.	2014	69	22
Total Diselesaikan			70

Berdasarkan data pada Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa kuantitas pencapaian penyelesaian RUU menjadi UU pada periode keanggotaan DPR 2009-2014 sama saja dengan pencapaian periode 2004-2009. Target yang dicapai sangat jauh dari target yang seharusnya diselesaikan, baik target penyelesaian prioritas tahunan maupun Prolegnas 2010-2014. Selain rendahnya pencapaian penyelesaian RUU menjadi UU, pada Prolegnas 2010-2014 diwarnai lagi dengan banyaknya UU yang merupakan produk legislasi nasional 2010-2014 digugat oleh masyarakat melalui judicial review ke Mahkamah Konstitusi. Dalam Lampiran 9 buku Evaluasi Prolegnas 2015-2019 tercatat ada 32 UU produk legislasi nasional 2015-2019 yang di-judicial review ke Mahkamah Konstitusi.

Prolegnas Tahun 2015-2019

Pada kurun 2015-2019, yang merupakan periode ketiga model Prolegnas sesuai UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011, konsep yang mendorong disusun dan ditetapkannya Prolegnas masih mengikuti Prolegnas Tahun 2005-2009 dan Prolegnas Tahun 2010-2014. Yakni dengan didasari oleh gagasan yang sangat menggembirakan dari aspek hakikat hukum, karena dalam Prolegnas Tahun 2015-2019 juga memuat maksud, tujuan, visi, misi, dan arah kebijakan Prolegnas 2005-2009 yang semuanya memberikan harapan yang sangat ideal.

Adapun visi Prolegnas Tahun 2015-2019 adalah terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang

²⁰ Diolah dari Lampiran 2 buku Evaluasi Prolegnas 2015-2019, *Ibid.*, hal. 85-116.

mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Untuk mencapai visi tersebut, maka misi Prolegnas Tahun 2015-2019 adalah sebagai berikut:

- a. mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
- b. mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
- c. mewujudkan aparaturnya hukum yang berkualitas, profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi; dan
- d. mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi, dan berwibawa.

Dengan demikian, misi Prolegnas Tahun 2015-2019 tidak jauh berbeda dengan misi Prolegnas Tahun 2010-2014, yang berbeda hanya pada butir b yakni penekanan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Prolegnas Tahun 2010-2014 dan penekanan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum dalam Prolegnas Tahun 2015-2019. Berdasarkan visi dan misi Prolegnas Tahun 2015-2019 tersebut disusun dan ditetapkan 160 RUU dengan Keputusan DPR RI Nomor: 06A/DPR-RI/II/2014-2015 tentang Prolegnas Tahun 2015-2019 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2015. Namun dalam perkembangannya, Prolegnas Tahun 2015-2019 mengalami penambahan pada tahun 2016, 2017, 2018, dan 2019, sehingga total jumlah Prolegnas Tahun 2015-2019 adalah 189 RUU.

Penyusunan dan penetapan Prolegnas Tahun 2015-2019 sudah didasari dengan pengalaman perjalanan dua periode keanggotaan DPR sebelumnya, yakni adanya Evaluasi Prolegnas Tahun 2005-2009 dan Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014. Pertanyaannya, apakah pengalaman perjalanan Prolegnas dua periode keanggotaan DPR sebelumnya dijadikan sebagai pelajaran oleh DPR periode 2014-2019 dalam penetapan dan penyelesaian capaian Prolegnas Tahun 2015-2019? Pertanyaan ini dijawab dengan sajian fakta yang

tersaji dalam Tabel 4 di bawah ini.

Tabel 4. Jumlah RUU Prolegnas Prioritas Tahunan dan Pencapaiannya Tahun 2015 - 2019

No.	Tahun	Prolegnas RUU Prioritas	Diselesaikan jadi UU
1.	2015	41	3
2.	2016	51	10
3.	2017	52	6
4.	2018	49	5
5.	2019	54	5
Total Diselesaikan			29

Berdasarkan data pada Tabel 4 di atas menunjukkan bahwa kuantitas pencapaian penyelesaian RUU menjadi UU pada periode keanggotaan DPR 2014-2019 tidak sekadar sama saja dengan pencapaian periode 2004-2009 dan periode 2009-2014, tetapi malah semakin menurun alias lebih buruk lagi dalam pencapaian target. Target yang dicapai semakin jauh (mengalami terjun bebas) dari target yang seharusnya diselesaikan, baik target penyelesaian prioritas tahunan maupun Prolegnas 2015-2019. Bagaimana kita memandangnya jika tahun 2015 terdapat 41 RUU prioritas dan yang diselesaikan menjadi UU hanya 3, tahun 2016 terdapat 51 RUU prioritas dan yang diselesaikan hanya 10 UU, tahun 2017 terdapat 52 RUU prioritas dan diselesaikan jadi UU hanya 5, dan tahun 2019 dari 54 RUU prioritas hanya 5 yang diselesaikan jadi UU? Ada dua pertanyaannya besar yang penting diajukan. Pertama, apakah misi Prolegnas 2010-2014 yang diteruskan pada misi Prolegnas tahun 2015-2019 bukan keadaan atau kondisi yang sesungguhnya sebagai kebutuhan hukum nasional? Kedua, apakah RUU prioritas yang ditetapkan tiap tahun selama lima tahun (2015-2019) tersebut sesungguhnya bukanlah prioritas?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas tentu permasalahan strategis yang perlu didalami dengan melakukan penelitian tersendiri. Akan tetapi yang jelas, selama tiga periode keanggotaan DPR yang telah menerapkan konsep Prolegnas sesuai aturan dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 yang masing-masing tertuang dalam Prolegnas Tahun 2005-2009, Prolegnas Tahun 2010-2014, dan Prolegnas Tahun 2015-2019, hanya *quo vadis* belaka. Hal ini semakin nyata bahwa *quo vadis* politik hukum nasional dengan model Prolegnas dengan pendekatan daftar RUU

dengan melihat Tabel 4.1 di bawah, yang menunjukkan bahwa pembentukan UU justru lebih banyak yang dihasilkan yang RUU-nya berasal dari luar daftar RUU Prolegnas Tahun 2015-2019.

Quo vadis politik hukum nasional dengan model Prolegnas dengan pendekatan daftar RUU sebagaimana diuraikan di atas, harus disikapi dengan melakukan kajian dan evaluasi terhadap Prolegnas sebagai instrument perencanaan hukum nasional. Hal ini penting untuk benar-benar mencapai atau mewujudkan visi yang selalu dimuat dalam Prolegnas, yakniterwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

D. Penutup

Berdasarkan uraian sebagaimana dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa selama tiga periode keanggotaan DPR yang telah menerapkan konsep Prolegnas sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, belum dapat berfungsi sebagai aturan hukum dalam rangka pembentukan hukum nasional dalam rangka mewujudkan negara hukum Indonesia yang demokratis.

Oleh karena itu, ke depan perlu dilakukan kajian dan evaluasi untuk menemukan jawaban atas pertanyaan bagaimana seharusnya Prolegnas disusun dan ditetapkan agar benar-benar mendorong pembentukan hukum nasional yang mampu mewujudkan negara hukum Indonesia yang demokratis sebagai tuntutan reformasi dan amanat UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Bentham, Jeremy *Teori Perundang-Undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Penerjemah Nurhadi, MA, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006.

Idris, Achmad Gusman Siswandi, Siti Noor Malia Putri, Laina Rafianti,

dan Prita Amalia (Editor), *Peranan Hukum dalam Pembangunan di Indonesia Kenyataan, Harapan, dan Tantangan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2005

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001.

Saragih, Bintang R., *Politik Hukum*, CV Utomo, Bandung, 2006.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Kehadiran Negara dalam Pengelolaan BUMN: Tinjauan Kritis Perspektif Hukum

M. Iqbal Asnawi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Samudra

A. Pendahuluan

Fenomena BUMN berlaku dalam sistem ekonomi manapun. Dari banyak sistem perekonomian yang dianut, baik itu mekanisme pasar, demokrasi sosial, maupun kapitalis menjadikan peran BUMN sangat bervariasi di berbagai negara.^[1] Kedudukan pemerintah dalam mengawasi dan mengontrol adalah dalam menjamin mekanisme kontrol sosial yang efektif untuk menindak manajemen bila terbukti tidak mampu menyediakan pelayanan barang dan jasa secara baik, benar, wajar, dan adil.^[2] Namun BUMN sangat mungkin menjadi organisasi yang strategis untuk dikerahkan mencapai tujuan politik pemerintah.

Sistem politik ekonomi sebuah negara menunjukkan bagaimana pengelolaan perusahaan negaranya di panggung global. Sistem perekonomian Indonesia saat ini mengisyaratkan keterlibatan negara, kondisi ini dapat diamati dalam pengelolaan BUMN yang bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Pendirian BUMN di Indonesia pada dasarnya memainkan dua peran pokok, yakni: sebagai perusahaan Negara yang mencari keuntungan untuk menambah devisa bagi Negara dan sebagai alat bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam upaya tugas Negara mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.^[3] Peran ganda dari BUMN ini sejalan dengan pembagian jenis BUMN menjadi perusahaan umum dan perusahaan perseroan.

Sistem pengelolaan BUMN merupakan bagian dari kebijakan di

bidang perekonomian, tersedianya lembaga ekonomi yang efisien adalah pencapaian dalam pembangunan ekonomi. Mekanisme pasar yang efisien merupakan refleksi sebuah lembaga perekonomian yang efisien pula. Untuk mewujudkan pasar yang efisien diperlukan penataan atau pengaturan agar lembaga ekonomi bisa menjadi lebih efisien, efektif dan transparan.

Kebijakan dalam pengelolaan BUMN di Indonesia sudah seharusnya memberikan sebuah kepastian dalam berusaha. Hukum akan berperan dalam pembangunan ekonomi bila bisa menciptakan tiga kualitas: predictability, stability dan fairness. Predictability artinya hukum memberikan kepastian akan suatu tindakan yang dilakukan. Kedua, stability artinya hukum dapat mengakomodir kepentingan yang saling bersaing di masyarakat. Ketiga, hukum harus dapat menciptakan fairness yaitu keadilan. Jika tidak ada standar apa yang adil dan apa yang baik, maka dalam jangka panjang kekuasaan bisa kehilangan legitimasi.^[4]

Diberlakukannya Undang Undang No. 19 Tahun 2003 sebagai payung pengelolaan BUMN belum menjadikan BUMN lebih optimal, sehingga belum mampu mencapai tujuan didirikannya BUMN. Berbagai permasalahan dalam perjalanan BUMN sebagai akibat kehadiran pemerintah yang begitu dominan dalam sistem pengelolaannya. Sehingga posisi BUMN sebagai sebuah organisasi perusahaan dalam posisi yang tidak jelas, apakah suatu pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana dari struktur organisasi sebuah departemen tersendiri dalam pemerintahan. Tulisan ini akan membahas bagaimana peranan hukum dalam mereposisi kedudukan pemerintah atas pengelolaan BUMN.

B. BUMN sebagai Pilar Perekonomian Indonesia.

Sejak dekade pertama revolusi kemerdekaan sampai dengan sekarang, BUMN telah memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pembangunan dan perkembangan perekonomian nasional. Melihat ke masa-masa awal kemerdekaan, ketika sektor usaha swasta belum efektif bekerja akibat situasi politik dan ekonomi pasca perjuangan kemerdekaan yang belum tertata, BUMN dijadikan tumpuan bagi program penyediaan barang dan jasa serta infrastruktur lainnya oleh pemerintah. Saat itu bisa dikatakan BUMN menjadi soko guru bagi perekonomian dan pembangunan nasional. Di masa berikutnya, peranan BUMN masih signifikan bagi pembangunan perekonomian nasional, misalnya mengambil peran yang signifikan bagi pembangunan sektor-sektor yang belum berkembang dan belum disentuh oleh perusahaan

swasta. Sehingga banyak penugasan-penugasan pemerintah yang diberikan kepada BUMN untuk melaksanakan proyek-proyek perintis pembangunan yang memunculkan istilah BUMN sebagai agen pembangunan dengan segala kelebihan dan kelemahannya serta berbagai kontroversi yang menyertainya.^[5]

Peranan BUMN dalam melaksanakan penugasan-penugasan tersebut menjadikan posisinya sebagai agent of Development, sebagai entitas bisnis keberadaan BUMN tidak hanya memikirkan profit semata, namun tetap memprioritaskan kepentingan publik melalui pembangunan proyek-proyek yang menyangkut kepentingan masyarakat. Disaat yang sama, BUMN juga merupakan sumber pendapatan bagi negara, memiliki jumlah aset cukup besar dengan skala dan jenis usaha yang bervariasi, serta mempunyai wilayah operasi yang tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia.

BUMN memiliki sifat yang unik dalam kedudukannya sebagai sebuah organisasi. Disatu pihak sebagai agen pembangunan dituntut mengemban kebijaksanaan dan program pemerintah, sementara itu di sisi lain harus tetap berfungsi sebagai unit usaha komersial yang beroperasi berdasarkan kaidah dan prinsip-prinsip usaha yang sehat. Dalam beberapa hal “ambivalensi” kedua fungsi tersebut seringkali kurang bisa berjalan selaras, bahkan tidak tertutup kemungkinan timbulnya kerancuan persepsi dalam jajaran manajemen BUMN yang berakibat menyulitkan manajemen dalam menentukan langkah-langkah strategis maupun operasional.^[6]

Peran dan tugas pokok Negara terkait keberadaan BUMN dalam perekonomian Indonesia yakni meningkatkan efisiensi, pemerataan dan mampu mewujudkan apa yang menjadi tujuan utama dibentuknya BUMN tersebut. Konsistensi untuk mencapai apa yang menjadi maksud dan tujuan didirikannya BUMN harus menjadi prioritas Negara maupun badan usaha yang dimilikinya. Sebab keterlibatan Negara dalam pengelolaan cabang-cabang produksi yang strategis dimaknai sebagai upaya mensejahterahkan rakyat, karena sejak awal didirikan BUMN diharapkan dapat menjadi pilar perekonomian Indonesia.

C. Implikasi Kehadiran Negara dalam Pengelolaan BUMN

Pasal 1 angka 1 Undang Undang No. 19 Tahun 2003 mengatur bahwa yang dikategorikan sebagai BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Ketentuan ini menegaskan posisi Negara c.q pemerintah menjadi bagian dalam pengelolaan BUMN yang dibentuk dengan

menargetkan tujuan sosial sekaligus mencari keuntungan. BUMN sebagai entitas bisnis yang pada umumnya dikelola secara privat memiliki kekhususan dalam hal-hal tertentu yang memberikan ruang publik untuk masuk dalam sistem pengelolaannya.

Pemikiran dasar bahwa pemerintah adalah sebagai penyelenggara publik memiliki insentif terkait dengan tujuan sosial. Salah satu prinsip dalam mekanisme publik adalah menargetkan tujuan sosial yang perlu diberikan kepada kelompok atau komunitas masyarakat. Negara sebagai pemilik terkadang memiliki kepentingan yang berbeda dari tujuan negara dalam perannya sebagai pelaku bisnis. Tantangan yang sebenarnya adalah untuk menemukan keseimbangan yang tepat antara pengaruh politik dan kapasitas manajemen untuk bertindak.^[7] Keadaan ini adalah bentuk kompleksitas dari posisi negara sebagai pelaku bisnis dalam memenuhi dua tujuan yang berbeda.

BUMN memiliki karakteristik khusus dengan tujuan yang kompleks dan bersifat conflicting, kuatnya intervensi politik, serta kurangnya transparansi menyebabkan BUMN memiliki governance yang unik dibandingkan sektor swasta. Dari sisi negara terdapat tantangan berupa banyaknya kepentingan dari berbagai badan negara/ Kementrian untuk intervensi pengelolaan BUMN. Dari sisi Dewan Pengawas terdapat tantangan berupa lemahnya otoritas mereka untuk mengawasi dewan direksi serta posisi mereka sebagai pejabat birokrasi yang memiliki keterbatasan waktu untuk mengawasi BUMN. Sementara di sisi manajemen pengelola BUMN sering menghadapi tantangan berupa buruknya sistem remunerasi dan rendahnya disiplin manajemen.^[8]

BUMN tertentu lebih sibuk memainkan peran birokrasi yang semestinya dilakukan oleh pemerintah, sehingga melupakan urusan utamanya sebagai operator dalam pengelolaan dan pengembangan usaha. Dengan tambahan peran sebagai regulator, BUMN terjebak pada birokratisasi sehingga tidak kompetitif ketika harus bersaing dengan perusahaan swasta yang memiliki kinerja yang efektif dan efisien. Hal ini disebabkan pemerintah memberikan proteksi yang berlebihan yang menyebabkan BUMN berpuas diri, jalan ditempat, tidak kreatif dan tidak inovatif. Hak privilege yang diberikan pada BUMN tidak saja memiliki fungsi sebagai pelaku usaha tetapi juga sekaligus memiliki peran regulator.^[9]

BUMN menghadapi banyak persoalan dan tantangan besar, misalnya sebagian besar BUMN menderita kerugian yang cukup signifikan akibat tidak memiliki kemampuan untuk berkompetisi dalam persaingan bisnis baik di pasar domestik maupun internasional.

Situasi ini menjadi beban keuangan negara karena BUMN tidak dikelola dengan prinsip-prinsip manajemen bisnis yang baik sebagai akibat dari campur tangan pemerintah yang terlalu besar atau dominan dalam operasional perusahaan.^[10]

Politisi dalam mengeluarkan kebijakan tidak menguntungkan bagi perkembangan BUMN karena menghargai BUMN untuk digunakan dalam mendukung kedudukan politik mereka melalui kelebihan kerja, investasi regional yang ditargetkan, dan dengan sengaja *underpricing* atau *overpricing* barang yang dibeli (dari pemasok politik terhubung). Politisi memiliki dorongan untuk menyuap para manajer, dan sebaliknya manajer memiliki insentif untuk menyuap para politisi untuk promosi atau kepemilikan di kantor, sehingga korupsi muncul secara endogen dalam model ini. Karena politisi menanggung beberapa biaya inefisiensi ekonomi yang mereka promosikan, namun melihat sebagian besar manfaat (politik), mereka memiliki sedikit dorongan untuk mengejar perubahan yang berarti.^[11]

Keterlibatan birokrasi dengan kepentingannya seringkali menjadi faktor penyimpangan dalam *policy direction* melalui kebijakan-kebijakan formal yang merugikan BUMN. Tidak sedikit birokrat di BUMN yang sulit membedakan dirinya sebagai birokrat atau profesional perusahaan, sehingga menimbulkan *political cost* yang sulit diukur. Aset yang besar dan tidak disertai dengan optimalisasi manfaat yang akan didapatkan akan berakibat *over-investment* dan pemborosan yang membebani BUMN dan negara. Kemudahan dari negara dalam bentuk subsidi yang diberikan kepada BUMN setara dengan *cost* bagi rakyat banyak, sementara sifat sosial BUMN belum memberikan kontribusi yang signifikan bagi masyarakat.

BUMN memiliki posisi yang strategis dan berstatus natural monopoli, sehingga pendapatan bersumber dari *captive market* yang jarang dimiliki oleh swasta. Keadaan ini membuka peluang bagi manajemen BUMN yang memanfaatkan posisinya untuk keuntungan pribadi. BUMN sebagai *agent of development* boleh boros atas nama pembangunan, hal ini membuka peluang besar terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan BUMN. Kebocoran dan penyimpangan yang sering terjadi di BUMN antara lain (1) Munculnya pos pengeluaran fiktif untuk menampung *political cost* (2) Lahirnya biaya yang tidak relevan dengan *core business* BUMN (3) Biaya-biaya yang dikeluarkan tidak mengandung kewajaran dari aspek bisnis normal yang berakibat BUMN terjebak bisnis berbiaya tinggi (4) *Over investment* yang terus menerus menimbulkan *cost* yang terus menerus ditanggung selama hidup BUMN.^[12] Perlakuan istimewa negara kepada

BUMN menjadikannya tidak peka terhadap lingkungan usahanya, lemah dalam persaingan, tidak lincah dalam bertindak, lamban mengambil keputusan, sehingga hilangnya momentum yang berakhir pada kerugian. Keterlibatan birokrasi dalam BUMN yang berlangsung lama sering menyulitkan direksi untuk bertindak objektif.

D. Peranan Hukum dalam Mewujudkan Efisiensi BUMN

Kebijakan ekonomi merupakan keputusan politik karena kebijakan ekonomi mempengaruhi distribusi kekayaan dan pendapatan dalam masyarakat. Golongan yang memerintah akan menentukan kebijakan ekonomi dan akan mengambil keputusan dari berbagai alternatif yang tersedia dalam pemecahan masalah-masalah ekonomi. Oleh karena itu, siapa yang memerintah sangatlah menentukan pilahan kebijakan ekonomi, sedangkan penentuan siapa yang memerintah merupakan produk politik.^[13] Pola hubungan *patront-client* ini sekaligus menunjukkan bahwa dalam menentukan kebijakan ekonomi bukanlah kepentingan negara-bangsa yang paling dominan. Keadaan ini menunjukkan bahwa hukum memang berusaha menjadikan kekuasaan itu menjadi jinak, namun dalam konteks tertentu kekuasaan itu mampu menjadikan hukum itu justru sangat liar. Fenomena ini merupakan bagian dari proses dialektika kehidupan sosial-ekonomi yang sudah berlangsung cukup lama, dan tampaknya sulit diprediksi kapan bisa berakhir.^[14]

Kondisi perekonomian yang efisien akan tercapai apabila terciptanya situasi *no person can be made better off without making someone worse-off*.^[15] Inilah yang disebut dengan adil, yang bukan saja merupakan sasaran utama dari bidang politik, tetapi juga merupakan tujuan hukum. Dengan pendekatan *justice centered* dalam ekonomi-politik, negara memainkan peranan penting untuk menegakkan keadilan,^[16] apalagi bidang perekonomian langsung berdampak kepada masyarakat luas.

Pasal 33 UUD 1945 secara sederhana dapat dimaknai bahwa negara harus menjaga apa yang terkandung di dalam dirinya termasuk keselamatan, ketahanan ekonomi dan kekayaan negara dari penguasaan golongan atau pribadi tertentu, serta menguasai cabang-cabang produksi penting meliputi fasilitas umum yang kemanfaatannya digunakan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu selama Pasal 33 UUD 1945 masih tercantum dalam konsitusi maka selama itu pula keterlibatan Negara dalam menata perekonomian Indonesia masih tetap diperlukan.^[17]

Namun Bung Hatta menggaris bawahi bahwa konsep dikuasai oleh

negara dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak berarti bahwa negara sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Akan tetapi kekuasaan negara yang dimiliki oleh pemerintah digunakan antara lain untuk membuat peraturan yang dapat melancarkan jalannya perekonomian dan peraturan yang melarang praktik penghisapan oleh pemilik pemodal terhadap orang atau pemilik usaha kecil yang lemah.^[18] Apa yang disampaikan oleh Bung Hatta pada prinsipnya adalah sebuah bentuk penegasan bahwa Negara melalui perangkatnya memiliki peran sebagai pembuat regulasi dalam menciptakan iklim yang kondusif dalam mengelola perekonomian Negara. Dengan kondisi BUMN saat ini yang belum sesuai dengan apa yang menjadi tujuan pendiriannya tidak terlepas dari keberadaan dan peranan hukum yang belum mampu melihat secara mendalam bagaimana sebenarnya kebutuhan kondisi perekonomian yang harus diwujudkan.

Undang Undang BUMN mengatur bahwa modal pembentukan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara, keadaan ini memberikan kewenangan kepada beberapa lembaga negara seperti Menteri Keuangan, Menteri BUMN, Menteri teknis terkait bidang pekerjaan BUMN, DPR, BPK, BPKP dan KPK melakukan pengawasan serta pemeriksaan kinerja dan keuangan BUMN. Lembaga-lembaga negara tersebut merupakan rantai birokrasi yang diberikan kewenangan untuk dapat terlibat langsung dalam pengelolaan BUMN. Akan sangat sulit bagi manajemen BUMN untuk bertindak secara objektif dalam mendapatkan *feel* bisnis yang terbaik. Sebaliknya para birokrat juga tidak sedikit yang memanfaatkan keadaan dengan melihat BUMN sebagai lumbung financial untuk kepentingan pribadi. Sehingga BUMN pada akhirnya akan kehilangan ruhnya sebagai sebuah entitas bisnis.

Pemerintah seharusnya fokus dengan pekerjaan-pekerjaan birokrat saja, tidak perlu mengurus hal-hal yang bukan *core competence*-nya atau bahwa tugas pemerintah hanya mengendalikan, tidak perlu ikut mendayung. Dengan demikian hal-hal yang diluar kompetensi pemerintah atau yang tidak dalam konteks “menyetir” (saja) harus dikeluarkan dari pemerintah. Pemerintah menjalankan sebuah bisnis adalah tindakan anomali. Hasilnya perusahaan-perusahaan negara lebih banyak mudhorat dari pada manfaat. Hal yang mustahil bagi birokrat untuk dapat menjalankan bisnis dengan baik, karena birokrat punya misi melayani secara adil. Dengan kompetensi melayani secara adil tidak mungkin ia menjalani bisnis yang memang pada dasarnya sudah diskriminatif, yaitu melayani mereka yang hanya mampu membayar saja.^[19]

Kedudukan Undang Undang No. 19 Tahun 2003 sebagai payung

pengelolaan BUMN seharusnya memberikan kedudukan yang tepat bagi pemerintah dalam posisi yang diharapkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Tafsir aktual secara empirikal telah menempatkan kedudukan pemerintah sangat dominan dalam pengelolaan BUMN, yang berdampak buruk bagi perkembangan perekonomian negara. Sementara kedudukan hukum adalah salah satu diantara berbagai sistem yang berarti bagi pembangunan ekonomi, rule of law merupakan hal penting yang berdampak luas bagi reformasi sistem ekonomi sebuah negara.

E. Kesimpulan

BUMN adalah perusahaan negara yang di bentuk untuk mewujudkan perekonomian nasional yang kuat dan tangguh. Diberlakukannya Undang Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN telah memberikan kedudukan yang sangat dominan bagi pemerintah dalam pengelolaan BUMN. Situasi ini telah memberikan dampak yang buruk bagi perkembangan BUMN sebagai pilar perekonomian bangsa. Melihat kedudukan hukum sangat penting dalam pembangunan perekonomian bangsa, perlu dilakukan perubahan paradigma kebijakan dengan mereformulasi kedudukan pemerintah dalam pengelolaan BUMN agar dapat menciptakan kedudukan BUMN yang murni sebagai entitas bisnis. Dengan hadirnya BUMN yang bersih dari rantai birokrasi, akan lebih mudah bagi manajemen untuk mengelola bisnis negara yang diharapkan dapat mewujudkan tujuan pendiriannya, yakni kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]Saul Estrin, *“The Internationalization of State Owned Enterprises: The Impact of Political Economy and Institutions”*, Departement of Management London School of Economics, hlm. 3
- [2]Ibrahim R, “Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN; Suatu Tinjauan”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26-No. 1-Tahun 2007
- [3]Zainal Muttaqin, “Tinjauan Yuridis Mengenai Pengenaan Pajak terhadap BUMN”, *Tesis Program Pascasarjana*, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1992, hlm. 78
- [4]Erman Rajagukguk, “Perlunya Judicial Review UU Keuangan Negara

dan Pembaharuan UU Anti Korupsi”, Disampaikan pada ceramah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 18 Juni 2011 dalam “Butir-Butir Hukum Ekonomi: 65 Tahun Erman Rajagukguk”, (Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi FH UI: Jakarta, 2011, hlm. 187

- [5]Mahmuddin Yasin, “*Membangun BUMN berbudaya*”, Jakarta: Booknesia, 2012, hlm. 61
- [6]Diby Soemantri Priambodo, “*Perjalanan Panjang yang berliku, Refleksi BUMN 1993-2003, sebuah catatan tentang peristiwa, pandangan, dan renungan dalam Satu Darawarsa*”, Yogyakarta: Media Pressindo, 2004, hlm. 7-8
- [7]Noetzli, “*Checks and Balances in Unternehmen. Daszweite Heft zur Corporate Governance*”, Zurich: NZZ-Fokus, 2004.
- [8]Toto Pranoto, “*Faktor Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Privatisasi BUMN: Komparasi Indonesia-Malaysia*”, Lembaga Management FE-UI. Makalah dipresentasikan pada FE-UI Research Day, 13 Desember 2011. hlm. 10-11
- [9]Muchayat, *Badan Usaha Milik Negara: Retorika, Dinamika dan Realita*, (Jakarta: Gagas Bisnis, 2010), hlm. 29
- [10]Marwah M. Diah, “*Restrukturisasi BUMN di Indonesia*”, Jakarta: Literata Lintas Media, 2003, hlm. 11
- [11]Boycko, et.al, “*Voucher Privatization*”, Journal of Financial Economics 35, 1994, hlm 249
- [12]Murat Cokgezen, “*State Owned Enterprises, Entrepreneurship and Local Development: A Case From Turkey*”, European Jurnal of Economic and Political Studies. Eps – 4, 2011, hlm 2
- [13]Ramlan Surbakti, “*Memahami Ilmu Politik*”, Jakarta: Gramedia Widayasarana, 1991, hlm. 205-210
- [14]Yunus Husein, “*Rahasia Bank: Privasi Versus Kepentingan Umum*”, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hlm. 72-73

- [15]Didik J. Rachbini, *“Ekonomi di Era Transisi Demokrasi”*, Jakarta: Ghalia, 2002, hlm. 4
- [16]James A. Caporaso, *“Theorities of Political Economy”*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, hlm. 221
- [17]Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *“Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau dari UUD 1945”*, Jakarta, 2011,hlm. 2
- [18]Mohammad Hatta, *“Cita-cita Koperasi dalam Pasal 33 UUD 1945”*. dalam Sri-Edi Swasono (ed), *“Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi”*, Jakarta: 1987, hlm. 17
- [19]Riant Nugroho Dwidjowijoto, *“Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia”*, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Volume 6, Nomor 3, Maret 2003. hlm. 288-289

Kedudukan GBHN dalam Sistem Pembangunan Nasional dan Sistem Hukum di Era Reformasi

Supriyadi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako

A. Latar Belakang

Memahami Konstitusi secara simultan dan komprehensif tidak bisa dilepaskan dari memahami sejarah dan histori lahirnya konstitusi itu sendiri, karena ia lahir bukan dengan sendirinya melainkan dibuat untuk tujuan yang sangat mulia. Dalam pembuatan atau penciptaan konstitusi oleh para pendiri negara ini (*the founding father*) telah diorientasikan bahwa yang dibentuk ini bukanlah sebuah “Kitab Suci” melainkan aturan dasar (*grandnorm*) dalam berbangsa dan bernegara. Yang patut kita garis bawahi ialah bahwa konstitusi bukanlah “Kitab Suci”, artinya secara substansi ia dapat dilakukan perubahan saat keadaan dan kondisi yang memungkinkan untuk dirubah. Dalam jejak menelusuri sejarah, kita juga akan menemukan penyampaian Ir. Soekarno yang menyebutkan bahwa “Undang-Undang Dasar yang kita bentuk saat ini merupakan Undang-Undang Dasar sementara, apabila terdapat ketidaksesuaian maka Undang-Undang Dasar ini dapat dilakukan perubahan”.

Gagasan untuk melakukan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 terus mengemuka sampai dengan saat ini, keberadaan UUD saat ini dipandang tidak lagi berkesesuaian dengan perkembangan dan konteks kekinian. Isu-isu krusial baik persoalan ketatanegaraan maupun aspek yang lain menjadi dorongan yang sangat kuat untuk melakukan amandemen UUD. Gagasan tersebut semakin menguat mengingat dalam berbagai kesempatan sosialisasi empat pilar bernegara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selalu me-

nyampaikan wacana untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Secara yuridis maupun historis sebagaimana diuraikan secara gamplang diatas bahwa perubahan UUD bukanlah sebuah keniscayaan, artinya ia dapat dilakukan perubahan sepanjang rakyat menghendaki perubahannya melalui MPR.

Dari sekian banyak yang menjadi pendorong untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, hal yang menjadi sorotan paling menarik ialah berkenaan dengan wacana menghidupkan kembali Garis – Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional menjadi salah satu materi yang sangat menarik dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Wacana tersebut tidak terlepas dari Rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014¹ yang pada intinya menyebutkan untuk melakukan reformulasi sistem pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan negara dalam pembangunan. Rekomendasi yang dikeluarkan melalui Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 diyakini sebagai awal riak-riak wacana menghidupkan kembali GBHN.

Kita mengetahui bersama dan sejarah ketatanegaraan telah menjelaskan secara baik bahwa era reformasi (perubahan UUD 1945) menjadi awal GBHN hilang sebagai dasar haluan pembangunan negara bersamaan dengan berubahnya MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Dihapusnya kewenangan MPR untuk membuat GBHN sejalan dengan buah perubahan UUD 1945, hal tersebut dilakukan karena sistem pemilihan presiden dan wakil presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR melainkan oleh rakyat secara langsung. Sehingga presiden tidak lagi berkedudukan sebagai mandataris MPR. Implikasi lebih lanjut pemangkasan kewenangan MPR, menjadikan program pembangunan yang pada awalnya tertuang dalam GBHN kini tidak lagi memperoleh tempat. Sebagai terobosan hukum, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Kemudian sebagai tindak lanjut dari UU SPPN, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN 2005-2025).²

Saat ini, wacana untuk menghidupkan dan mengembalikan GBHN sebagai kompas arah pembangunan nasional kita terus mengeliat. Hal

¹ Lihat Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014

² Sofia L. Rohi. *Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. POLITIKA, Vol. 4, No. 1, April 2013. Hlm 82

tersebut tentu didasari atas fakta-fakta empirik terhadap pembangunan kita yang terus mengalami pergantian setiap pergantian Presiden dan Wakil Presiden. Disamping itupula, masa UU RPJPN kita tidak akan lama lagi memasukan waktu berakhir dan sampai dengan saat ini belum menunjukkan konsistensi dalam mengawal pembangunan nasional. Pertanyaan yang menarik jika GBHN dihidupkan kembali, bagaimanakah kedudukan GBHN dalam pembangunan nasional di era reformasi serta dimanakah letak kedudukan hukum GBHN itu sendiri.

B. Kajian Teoritis

1. Teori Perubahan Konstitusi

Menurut Sri Soemantri, mengubah Undang-Undang Dasar/ konstitusi dapat berarti dua, yaitu pertama mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar/ konstitusi dan ke dua menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam Undang-Undang Dasar/konstitusi.

Perubahan konstitusi pada dasarnya oleh George Jellinek dibagi menjadi dua, yaitu; pertama, melalui prosedur formal (*verfassungsanderung*) dan kedua, melalui cara-cara informal (*verfassungswandlung*). Perubahan formal adalah perubahan yang mekanismenya telah diatur di dalam konstitusi suatu negara sedangkan perubahan di luar ketentuan konstitusi disebut sebagai perubahan informal atau melalui kondisi yang disebut Djokosutono secara onbewust (lambat-laun).³

Menurut Soehardjo Sastrosoehardjo, *verfassungsanderung* dimaknai sebagai bentuk perubahan yang sesungguhnya, di mana terjadi perubahan terhadap pokok-pokok pikiran, asas-asas, bentuk negara, sistem pemerintahan dan lainnya. Semenara itu, *verfassungswandlung* adalah perubahan makna ataupun penafsiran ketentuan dalam konstitusi yang tidak menyimpang dari ketentuan pokok serta asas-asas yang termaktub di dalamnya.⁴

C.F. Strong membagi *verfassungsanderung* ke dalam beberapa cara yang umumnya ditentukan dalam konstitusi di pelbagai sistem

³ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Penerbit Yapemdo, 2000, hlm. 581. Lihat Juga : Maria Farida, *Ilmu Perundang – Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Kanisius, 2007, hlm. 61. Jazim Hamidi. *Revolusi Hukum Indonesia Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem ketatanegaraan RI*. Jakarta : Konstitusi Press. 2006, hlm. 60

⁴ M Rizqi Azmi. *Dinamika Perubahan Konstitusi Melalui Kebiasaan Ketatanegaraan Dan Putusan Hakim*. Jurnal Cahaya Keadilan Volume 7 Nomor 2 Oktober 2019. Hlm 376

ketatanegaraan. Cara-cara perubahan konstitusi secara formal 'ala' Strong tersebut ialah: (a) *by the ordinary legislature but under certain restrictions*, perubahan melalui lembaga legislatif biasa tetapi melalui aturan-aturan tertentu, misalnya oleh Indonesia; (b) *by the people through a referendum*, perubahan konstitusi yang dilakukan dengan persetujuan rakyat (referendum) melalui pemungutan suara, terjadi misalnya pada masa peralihan republik keempat Prancis menuju konstitusi republik kelima di bawah pimpinan Jenderal Charles de Gaulle; (c) *by a majority for all units of a federal state*, sistem yang menentukan perubahan konstitusinya melalui suarasuara pada negara-negara bagian pada sebuah negara federal, terjadi misalnya pada Amerika Serikat; (d) *by special convention*, konvensi yang dimaksudkan dalam bagian ini bukanlah sebuah kebiasaan (*convention*) ketatanegaraan, melainkan adalah sebuah lembaga khusus (*special convention*).⁵

Studi mengenai perubahan konstitusi secara informal dalam kebiasaan serawal dari Negara-negara yang tidak mempunyai konstitusi. Apabila di runut melalui sejarah maka negara Inggris yang pertama menggunakan sistem perubahan informal ini. Jika ditinjau suasana ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 juga terdapat kemungkinan perubahan informal konstitusi, terutama sebagaimana telah dikemukakan oleh Djokosoetono dan Wheare di atas, yaitu melalui interpretasi hakim. Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) membuka ruang terjadi interpretasi konstitusi oleh para hakim. Penafsiran oleh lembaga judicial tersebut diberikan melalui kewenangan pengujian produk hukum (*toetsingrecht*). *Toetsingrecht* oleh lembaga peradilan (*judicial review*) sendiri menimbulkan perdebatan panjang bagi para pakar hukum tata negara dipelbagai negara.⁶

2. Teori Hukum Pembangunan

Teori Hukum Pembangunan dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmaja yang sampai saat ini adalah teori hukum ini sangat eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan tolok ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*. Hlm 377. Lihat juga Saldi Isra dan Feri Amsari, *Perubahan Konstitusi Melalui Tafsir MK*, Jurnal Konstitusi PUSaKO Universitas Andalas Volume 1. No. 1 November 2008, hlm, 112

maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik.⁷

Teori Hukum Pembangunan digagas untuk melihat hukum sebagai upaya perubahan sosial, sehingga dalam pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound "*Law as a tool of social engineering*" yang berkembang di Amerika Serikat. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya).⁸

Teori hukum pembangunan di orientasikan untuk membangun sistem hukum nasional dan sistem ketatanegaraan, sistem pemerintahan serta hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam aspek pembangunan. Konsep berfikir teori ini jika dikaitkan dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 maka sangat relevan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pembangunan hukum nasional memiliki arti strategis disebabkan pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana yang diisyaratkan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

C. Pembahasan

1. Telaah Kedudukan GBHN dalam Pembangunan Nasional di Era Reformasi.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi peretak hubungan keharmonisan yang terjalin antara UUD 1945 (sebelum amandemen) dengan GBHN. Tanpa tau apa kesalahan fundamental GBHN, instrumen perubahan formal UUD 1945 memaksa GBHN keluar dari sistem ketatanegaraan Indonesia (rumah tempat ia tinggal). Lalu, membiarkan UUD NRI Tahun 1945 berjalan dan mengawal pembangunan nasional dengan tanpa kawan sejati (yakni GBHN). Menyadari kesendirian UUD NRI Tahun 1945, para pembentuk Undang-Undang menghadirkan kawan sebagai pengganti GBHN

⁷ Sofia L. Rohi. *Loc Cit.*.Hlm 84.

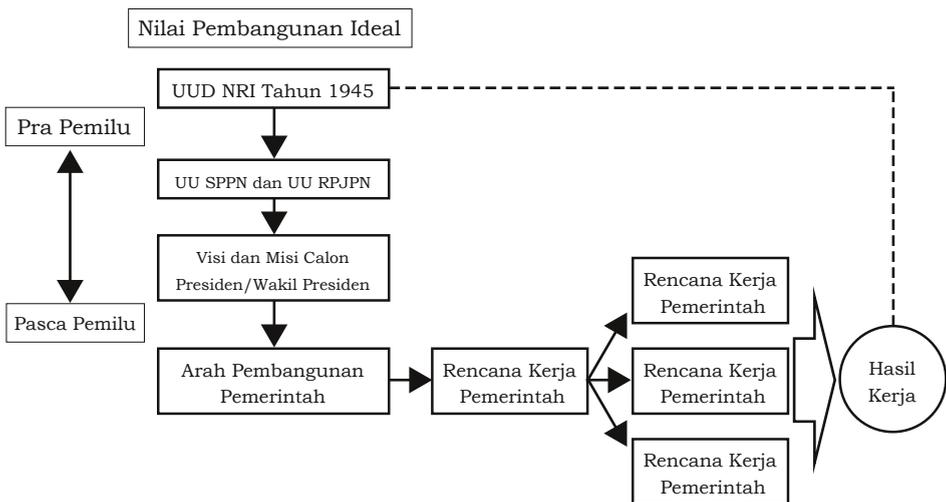
⁸ *Ibid.* Lihat juga : Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2013, h. 219

yakni Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN). Kehadiran UU tersebut diperuntukan untuk menemani UUD NRI Tahun 1945 dalam mengemban beban berat demi terwujudnya pembangunan nasional yang kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Lain halnya dengan GBHN dan UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan oleh lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), UU SPPN dan UU RPJPN dibentuk oleh lembaga eksekutif (Presiden) dengan legislatif (DPR) yang secara hirarti pembentukan peraturan perundang-undangan berada pada lapisan *formal gazet* atau aturan formal. Aturan formal (UU) dalam sistem hukum kita sangat dipengaruhi oleh politik pemenang pemilu, sehingga penjabaran arah pembangunan nasional sejalan dengan visi dan misi calon presiden dan wakil presiden terpilih. Ragaan atau skema terhadap pengaruh politik pemenang pemilu terhadap arah pembangunan nasional kita sebagaimana penulis gambarkan dibawah ini :

Skema I

Pengaruh Politik Pemenang Pemilu terhadap Arah Pembangunan Nasional



Catatan: Modifikasi Skema Deddy Supriady Bratakusumah

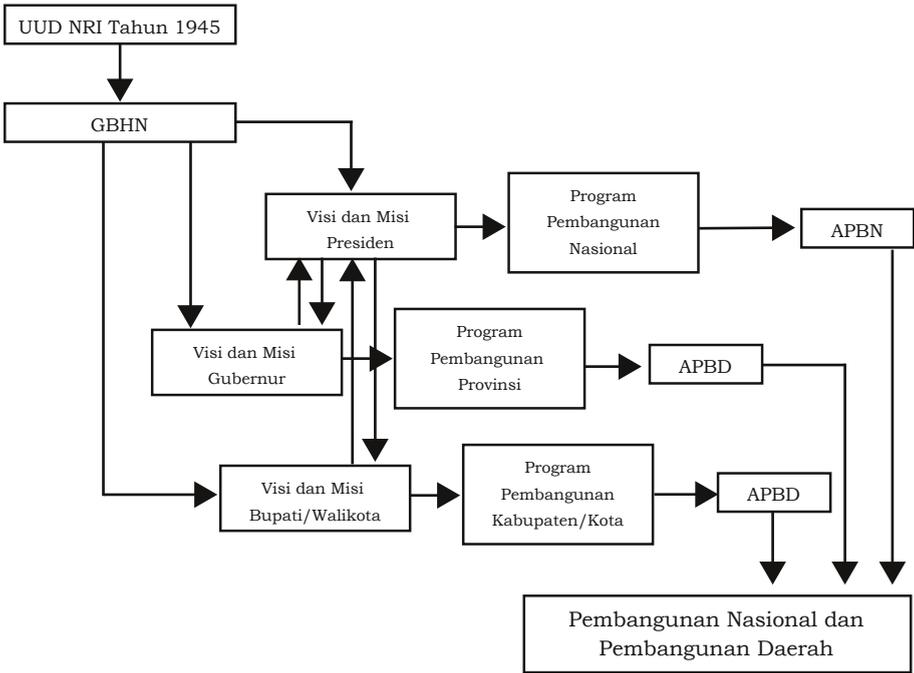
Pada ragaan skema diatas, penulis menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai arah pembangunan nasional yang ideal, dikarenakan dalam konstitusi kita termaktub tujuan mulia dari pembangunan nasional yang memiliki nilai keadilan bagi setiap warga negara Indonesia. Kemudian pada lapisan Visi dan Misi, Arah pembangunan Pemerintah yang dijabarkan atas Visi dan Misi, melahirkan rencana kerja baik rencana kerja Pemerintah Pusat maupun rencana kerja pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota sebagai arah pembangunan yang empirikal. Arah pembangunan empirikal sangat dipengaruhi oleh fakta-fakta empirik sehingga energi fakta empirik tadi mempengaruhi nilai politik dan hukum dalam merumuskan arah pembangunan nasional. Dengan dominasi energy empirik sebagai acuan dalam perumusan arah pembangunan nasional akan semakin menjaukan arah pembangunan dari nilai pembangunan ideal. Lebih lanjut, skema diatas juga menunjukkan tidak adanya acuan yang tepat untuk mengharmonisasikan serta mensinkronisasikan rencana kerja pemerintah pusat dengan rencana kerja pemerintah daerah baik provinsi, kabupaten/kota.

Beranjak dari skema diatas, semakin mengkonfirmasi bahwa arah pembangunan kita saat ini dengan tidak adanya GBHN sebagai kompas dalam pembangunan nasional membuat arah pembangunan kita semakin jauh dari nilai pembangunan yang ideal.GBHN selain menjabarkan nilai ideal pembangunan yang diamanatkan oleh konstitusi juga memainkan peran sebagai kompas dalam pembangunan nasional. Kompas (GBHN) digunakan sebagai penunjuk arah agar terciptanya ketertiban dan keselarasan dalam setiap aktifitas.“Layaknya seorang pelaut yang ulung dengan hebatnya menerjang kuatnya gelombang samudra lautan pasti tak akan mampu sampai pada tujuan jika ia tidak memiliki alat penunjuk arah (Kompas) dalam berlayar.Ia akan terombang ambing dilaut samudra yang begitu luas karena tak tau arah dan tujuan kemana ia akan melabuhkan kapalnya”.

Perumpamaan narasi diatas menggambarkan keadaan kapal bernama Indonesia yang saat ini kehilangan kompas (GBHN) dalam berlayar mengarungi samudra, walaupun saat ini dalam pelayarannya memiliki alat penunjuk arah (UU SPPN dan UU RPJPN) akan tetapi alat tersebut tidak mampu bekerja dengan maksimal untuk menunjukkan tujuan berlayar yang ingin dituju bahkan seringkali justru mengaburkan arah tujuan. GBHN sebagai instrument yang membawa nilai pembangunan ideal dapat mempengaruhi arah pembangunan nasional secara simultan. Penulis

mengambarkan ragaan atau skema cara kerja GBHN dalam mengharmonisasikan pembangunan nasional sebagai berikut :

Skema II
Cara Kerja GBHN dalam Pembangunan Nasional



Catatan: Modifikasi Skema Robinson Tarigan dan Deddy Supriady Bratakusumah

Ragaan atau skema II diatas, penulis mencoba melakukan modifikasi panganan Robinson dan Deddy dengan memperhatikan sistem pemilihan umum nasional dan pemilihan kepala daerah secara serentak kemudian mencari titik temu kedudukan GBHN sebagai pembawa nilai pemabgunan ideal dengan sistem pemilu kita saat ini. Pada ragaan diatas, penulis mendudukan bahwa GBHN sebagai kompas pembangunan sehingga visi dan misi presiden maupun gubernur, bupati dan walikota harus menjabarkan nilai dari GBHN, kemudian untuk tetap menjaga sinkronisasi antara pembangunan pusat dan daerah maka penjabaran pembangunan di daerah provinsi maupun kabupaten kota harus seirama dan harmoni dengan pembangunan nasional. Dengan skema yang dijabarkan diatas maka menurut hemat penulis telah menggambar-

kan cara kerja GBHN dalam sistem pembangunan nasional dengan tidak menyampingkan sistem pemilihan umum kita dengan kata lain kita tidak perlu melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 untuk memulangkan GBHN kembali ke rumah asalnya dengan merubah sistem pemilihan umum atau merubah desain kelembagaan negara.

Sejak perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan menghilangnya GBHN sebagai kompas pembangunan nasional dan digantikan dengan UU SPPN dan UU RPJPN banyak kalangan optimis bahwa UU tersebut dapat menggantikan posisi dan kedudukan GBHN. Namun seiring perjalanannya, optimisme tadi perlahan lahan memudar seiring dengan arah pembangunan kita setiap 5 tahun terus mengalami perubahan. Reformasi selain sebagai tonggak sejarah perubahan sistem ketatanegaraan kita, juga sebagai moment untuk menghilangkan aroma Orde Baru dalam perjalanan sistem ketatanegaraan di era reformasi. Hampir semua prodak orde baru dihilangkan dari eksistensinya termasuk GBHN. Teringat satu ayat didalam alqur'an yang mengandung arti " Bisa jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan bisa jadi kamu menyukai sesuatu, padahal ia amat buruk bagimu.....". Makna ayat tersebut jika dikaitkan dengan konteks menghilangkan GBHN karena dipandang sebagai instrument yang buruk bagi reformasi justru sebaliknya GBHN merupakan istrumen yang baik dalam menjaga stabilitas pembangunan di era reformasi. Terdapat beberapa permasalahan mendasar dengan hilanya GBHN, yaitu :pertama, Program-program yang diajukan oleh para calon presiden pada dasarnya merupakan komoditas politik yang ditujukan untuk memperoleh suara. Sebagai akibatnya program-program yang ditawarkan akan lebih bersifat populis, dan bisa jadi akan kurang realistis sehingga sulit untuk dilaksanakan. Kedua, Program-program pembangunan yang bersifat populis memang cukup baik untuk meningkatkan jumlah suara. Namun program-program seperti ini umumnya cenderung terfokus pada kepentingan-kepentingan jangka pendek dan kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan yang sifatnya mendasar dan jangka panjang. Akibatnya kita bisa terjebak pada permasalahan yang sebenarnya hanya gejala dan bukan merupakan akar masalah. Ketiga, Sebagian besar masyarakat Indonesia adalah kelas menengah ke bawah yang kurang mempunyai kemampuan untuk mengkaji program yang ditawarkan secara komprehensif. Akibatnya pilihan akan dijatuhkan pada figur calon presiden yang mereka kenal, meskipun program

yang ditawarkan kurang relevan. Dalam kondisi demikian peluang salah pilih akan menjadi tinggi. Keempat, Setiap calon presiden mempunyai kendaraan politik dalam bentuk partai politik. Sebagai akibatnya program-program yang akan ditawarkan dalam pemilu pada dasarnya merupakan platform dari partai yang bersangkutan. Sehingga menjadi pertanyaan apakah platform dari partai politik merupakan suatu bentuk produk politik yang telah mengemban amanat rakyat Indonesia, mengingat sampai saat inipun setiap partai politik lebih sibuk memperjuangkan kepentingannya sendirisendiri.⁹

2. GBHN dalam Sistem Hukum Nasional

Pada sub bab sebelumnya telah diutarakan mengenai kedudukan GBHN dalam sistem pembangunan nasional dengan disesuaikan terhadap sistem pemilihan kita saat ini yang dilakukan secara langsung. Yang mana tampak bahwa kedudukan GBHN dapat disesuaikan dengan sistem pemilihan kita saat ini (pemilihan langsung) tanpa harus kembali secara absolut ke sistem orde baru dengan mendudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan presiden dipilih oleh MPR.

Untuk menguatkan dasar argumentasi baik dari aspek kedudukan GBHN dalam pembangunan nasional maupun dalam sistem hukum, maka pada sub bab ini akan mengelaborasi secara tajam dan mendalam kedudukan GBHN dalam sistem hukum nasional. Kita ketahui bersama bahwa saat ini hirarki peraturan perundang – undangan kita secara yuridis diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan (UU P3U). Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jika mengacu pada histori ketatanegaraan Indonesia tepatnya sebelum perubahan UUD 1945, maka akan ditemukan konstruksi wewenang pembentukan GBHN dalam batang tubuh UUD 1945 (sebelum amandemen). Hal tersebut tampak dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945 yang menegaskan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis – garis besar daripada

⁹ *Ibid.* h. 90

haluan negara”. Saat itu, kedudukan MPR sebagai lembaga yang membentuk GBHN berada pada posisi sebagai lembaga tertinggi negara, namun menjadi menarik dalam konteks saat ini pada saat MPR tidak lagi berada pada posisi sebagai lembaga tertinggi negara. Bagaimanakah kedudukan GBHN dalam sistem hukum nasional kita?

Beranjak dari pertanyaan tersebut, kita dapat melakukan studi perbandingan dengan beberapa negara-negara yang telah meletakkan GBHN dalam sistem hukumnya. Tampak hadir kesadaran hukum dari beberapa negara yang memandang penting adanya haluan dalam pembangunan nasional suatu negara sehingga memberikan arah yang jelas dalam pembangunan. Hal ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan ada gejala yang timbul diberbagai negara didunia yang secara umum memandang penting haluan negara untuk diatur dalam konstitusi.¹⁰ Negara – negara yang mencantumkan haluan pembangunan negara dalam konstitusinya seperti Irlandia, Belgia, India, Filipina, dan Afrika Selatan. Lebih lanjut Jimly menambahkan adanya tren perumusan haluan pembangunan negara dalam konstitusi di berbagai negara-negara didunia yang berisikan konstitusi ekonomi.¹¹

Tindakan dari berbagai negara – negara yang disebutkan diatas memasukan haluan pembangunan negara dalam konstitusi tentu disadarkan akan kepentingan dan manfaat dari pembangunan yang terarah. Tidak bisa dipungkiri bahkan telah menjadi kebiasaan yang selalu dilakukan setiap pergantian kepemimpinan terjadi perubahan pembangunan yang mengakibatkan tidak terjadi sinkronisasi antara pembangunan yang awal dengan yang baru. Kebiasaan tersebut juga tidak terlepas dari praktek di negara kita, hampir setiap pergantian kepemimpinan (presiden dan wakil presiden) arah dan wajah pembangunan kita berubah dari yang sebelumnya.

Beberapa negara yang disebutkan diatas, yang menarik adalah model Filipina, mengingat Filipina menganut sistem presidensial yang artinya dapat menjadi contoh bagi Indonesia yang juga menganut sistem presidensial. Dalam Konstitusi Filipina 1987, ketentuan haluan pembangunan atau arah kebijakan negara diatur dalam Pasal II dengan judul *Declaration of Principles and State Policies*, antara lain berisikan mengenai *national economy and patrimony*, persolan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, *land reform per-*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta :Kompas Media Nusantara, 2010, h, 100.

¹¹ *Ibid*, h. 107

kotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain. Konstitusi Filipina sendiri membedakan secara tegas antara prinsip-prinsip (*principles*) dan kebijakankebijakan (*policies*).¹²

Disamping negara Filipina yang memasukan haluan pembangunan atau arah kebijakan negara kedalam konstitusi, negara yang juga menganut sistem pemerintahan yang sama dengan Indonesia ialah negara Brazil. Brazil memiliki aturan atau ketentuan yang serupa dengan arah kebijakan negara dalam konstitusinya yang menyangkut hal-hal fundamental, hak sosial dan hak politik.¹³

Mei Susanto dalam tulisanya yang berjudul “Wacana Menghidupkan Kembali Gbhn Dalam Sistem Presidensil Indonesia” menguraikan perbandingan negara yang menerapkan haluan negara dalam konstitusinya. Baik negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial (sama dengan sistem Indonesia) maupun yang menganut sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan campuran. Adapun perbandingan tersebut tampak sebagai berikut:¹⁴

No	Negara	Sistem Pemerintahan	Haluan Negara
1	Irlandia	Parlementer	Disebutkan secara tegas dalam Pasal 45 Konstitusi Irlandia 2015 yang berjudul <i>Directive Principles of Social Policy</i> .
2	India	Parlementer	Disebutkan dengan tegas dalam Bab IV Konstitusi India dengan Judul <i>Directive Principles of Social Policy</i> .
3	Filipina	Presidensil	Disebutkan secara tegas dalam Pasal II Konstitusi Filipina 1987 dengan <i>Declaration of Principles and State Policies Principles</i> .

¹² Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensil Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017: 427 – 445, h. 435

¹³ *Ibid.* Lihat Juga : Harijanti, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun2016

¹⁴ Mei Susanto, *Ibid*, h. 436

4	Afrika Selatan	Campuran	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Afrika Selatan, namun beberapa pengaturan di dalamnya mengandung prinsip haluan negara.
5	Brazil	Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Brazil, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.
6	Korea Selatan	Presidensial	Tidak disebutkan secara tegas dalam Konstitusi Korea Selatan, namun beberapa pengaturan memperlihatkan prinsip-prinsip haluan negara.

Perbandingan yang dilakukan oleh Mei Susanto diatas dengan melihat dari tiga sistem pemerintahan yakni presidensial, parlementer dan campuran, menunjukkan bahwa memasukan GBHN dalam konstitusi Indonesia merupakan hal yang sangat mungkin untuk dilakukan dalam era reformasi saat ini. Disamping perbandingan diatas, penulis juga akan mencoba mengelaborasi tingkat pembangunan ekonomi salah satu negara yang menggunakan haluan negara dalam kostitusinya yaitu negara Brazil. Dari tahun 1947-1980, ekonomi Brazil tumbuh sekitar 6,4% per tahunnya. Pertumbuhan ini lebih tinggi dibanding rata-rata pertumbuhan ekonomi negara-negara lainnya. Pertumbuhan ini juga memperlihatkan pengaruh yang signifikan dari industrialisasi yang dilakukan Brazil. Selama dekade 1970-an, sektor industri tumbuh sekitar 7,4% per tahunnya. Pertumbuhan industri ini merupakan bagian dari strategi pergantian produk import dengan produk dalam negeri. Antara tahun 1947 sampai 1980, kontribusi GDP dari sektor manufaktur tumbuh dari 19,3% menjadi 31,3%. Hal ini juga menurunkan pengaruh dan kontribusi dari sektor pertanian terhadap GDP negara Brazil.¹⁵ Perubahan dan peningkatan yang terjadi dapat dilihat sebagai hasil dari strategi yang dimiliki pemerintah Brazil. Pemerintah Brazil memiliki tiga rencana

¹⁵ http://rendy_gegefisip13.web.unair.ac.id/artikel_detail110026Studi%20Pembangunan%20InternasionalPertumbuhan%20dan%20Pembangunan%20di%20Brazil:%20Analisa%20Kritis%20Terhadap%20Teori%20Pembangunan.html
. Diakses pada tanggal 21 tahun 2020.

pembangunan nasional, yaitu Penyusunan Target (Plano de Metas, 1956–1961), Rencana Pembangunan Nasional I (1968-1973) dan Rencana Pembangunan Nasional II (1974-1979). Rencana Pembangunan ini secara signifikan mengubah struktur produksi negara Brazil dari pertanian menuju struktur ekonomi industri.¹⁶

Dari sini kita bisa mengambil pelajaran yang berharga dari cara negara Brazil dalam mengatur pembangunan nasionalnya, kemajuan yang dihasilkan oleh Brazil tentu tidak terlepas dari konsistensi yang jelas dalam arah pembangunan, konsistensi tersebut terjabarkan secara tegas dalam konstitusi sehingga menjadi acuan (kompas pembangunan) untuk mencapai tujuan negara.

Dengan beranjak dari argumentasi dan tebaran pemikiran diatas, maka menempatkan kembali GBHN dalam konstitusi kita merupakan sesuatu yang sangat wajar dan bahkan dibutuhkan dalam mengatur ritme dan arah pembangunan kita. Disamping itupula, dari aspek sosial kemasyaratakat bangsa Indonseia yang mencerminkan asas kekeluargaan maka sudah selayaknya pembangunan nasional tidak dirumuskan sendiri melainkan harus bersama sama. menempatkan GBHN dalam UUD NRI Tahun 1945, maka status hukum GBHN akan sangat kuat. Sesuai dengan ajaran supremasi konstitusi yang dianut Indonesia, maka kedudukan GBHN-pun menjadi supreme. Sejalan dengan sistem presidensil yang dianut Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Penerbit Yapemdo, 2000.

Jazim Hamidi. *Revolusi Hukum Indonesia Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem ketatanegaraan RI*. Jakarta : Konstitusi Press. 2006

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta :Kompas Media Nusantara, 2010.

Maria Farida, *Ilmu Perundang – Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Kanisius, 2007.

¹⁶ *Ibid*

Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2013.

Jurnal

Harijanti, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4 Tahun 2016.

Mei Susanto, *Wacana Menghidupkan Kembali Gbhn Dalam Sistem Presidensil Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017: 427 – 445.

M Rizqi Azmi. *Dinamika Perubahan Konstitusi Melalui Kebiasaan Ketatanegaraan Dan Putusan Hakim*. Jurnal Cahaya Keadilan Volume 7 Nomor 2 Oktober 2019

Saldi Isra dan Feri Amsari, *Perubahan Konstitusi Melalui Tafsir MK*, Jurnal Konstitusi PUSaKO Universitas Andalas Volume 1. No. 1 November 2008.

Sofia L. Rohi. *Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. POLITIKA, Vol. 4, No. 1, April 2013.

Internet

http://rendy_gegefisip13.web.unair.ac.id/artikel_detail110026Studi%20Pembangunan%20InternasionalPertumbuhan%20dan%20Pembangunan%20di%20Brazil:%20Analisa%20Kritis%20Terhadap%20Teori%20Pembangunan.html. Diakses pada tanggal 21 tahun 2020.

**Pembentukan Hukum Nasional dalam Perspektif
Pemikiran Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H.:
Pendekatan Sistem dan Politik Strategis Nasional**

Muhammad Yusrizal Adi Syaputra
Dosen Fakultas Hukum Universitas Medan Area

A. Pendahuluan

Salah satu pemikiran Prof Dr. Solly Lubis yang selalu diajarkan diruang perkuliahan dan mimbar akademik adalah Sistem Pengelolaan Kehidupan Nasional (SISNAS) yaitu UUD 1945. Menurut Beliau, bahwa konsep kesejahteraan dan kemakmuran yang lahir melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan dalam suasana pergeseran nilai dan mekanisme struktural kehidupan politik, sebagai dampak pergeseran konsep dasar SISNAS tersebut.¹

Menurut Prof.Dr. Solly Lubis, bahwa SISNAS merupakan sistem pengelolaan kehidupan nasional yang meliputi semua bidang subsistem kehidupan nasional, yakni kehidupan politik, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Hankam (Poleksosbudhankam). Dasar pemikiran SISNAS bertitik tolak dari UUD 1945 sebagai konsep dasar sistem tersebut yang didalamnya telah ditentukan kesepakatan nasional mengenai landasan-landasan paradigmatis, cita-cita dan tujuan nasional, maka dengan kecermatan perkiraan strategis (kirsta) harus diperhitungkan 2 (Dua) kelompok variables yang penting yaitu (a) Potensi Nasional dan (b) Situasi dan Kondisi (POTNAS dan SIKON).

Beranjak dari pemikiran Prof.Dr. M.Solly Lubis, SH tersebut, penulis melihat keadaan pembangunan hukum dan pembaharuan hukum

¹ M. Solly Lubis, *Serba Serbi Politik & Hukum*, (PT.Softmedia, Medan: 2011), hlm. 6

ditingkat nasional semakin semeraut, kacau, tidak berarah dan tidak berdasar pada konsep SISNAS seperti yang dikemukakan oleh Prof.Dr.M. Solly Lubis, SH.

Hukum yang dibentuk oleh Pemerintah yang dimuat dalam Undang-Undang beberapa tahun terakhir ini seperti kehilangan tempat, arah dan tujuan untuk kepentingan rakyat Indonesia. Banyak problematik yang timbul dari pembentukan undang-undang yang terjadi saat ini. Reaksi dari masyarakat semakin terlihat untuk mempertanyakan atau bahkan tidak menyetujui rencana pembentukan sebuah undang-undang oleh Pemerintah (Presiden) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) saat ini.

Melihat hal tersebut, seharusnya hukum yang dibentuk oleh Pemerintah harus dapat memberikan dampak yang positif dan membangun demi kemakmuran rakyat Indonesia, bukan sebaliknya semakin membuat rakyat resah, bergejolak dan tertekan. Undang-undang sebagai sebuah hukum harus mampu menciptakan sebuah paradigma pembangunan rakyat Indonesia, dan mampu mencerminkan perlindungan hak-hak konstitusional setiap rakyat Indonesia.

Terdapat beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang mendapatkan reaksi keras dari masyarakat Indonesia dari berbagai elemen, diantaranya RUU Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan RUU Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), RUU Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Nasional (PSDN), RUU Omnibus law (Cipta Lapangan Kerja).

Realitas politik ketatanegaraan telah memperlihatkan bahwa adapun reaksi dari rakyat Indonesia terhadap beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut, tetapi kenyataannya beberapa RUU tersebut disahkan menjadi undang-undang. Pertama, misalnya RUU KPK telah sah menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan UU KPK) yang telah dicatatkan dalam Lembaran Negara Nomor 197, dengan Tambahan Lembaran Negara Nomor 6409 tertanggal 17 Oktober 2019.²

Kedua, RUU Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara (PSDN) telah disahkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara (PSDN) yang ditetapkan pada tanggal 24 Oktober 2019. UU Tentang PSDN ini merupakan gabungan

² Fabian Januarius Kuwado, UU KPK Hasil Revisi Resmi jadi UU Nomor 19 tahun 2019, telah diterbitkan melalui [www.kompas.com.](https://nasional.kompas.com/read/2019/10/18/11071961/uu-kpk-hasil-revisi-resmi-jadi-uu-nomor-19-tahun-2019), diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/18/11071961/uu-kpk-hasil-revisi-resmi-jadi-uu-nomor-19-tahun-2019>. Tanggal 29 April 2020, di Kota Medan

dari beberapa RUU, diantaranya RUU tentang Keamanan Negara, RUU Komponen Cadangan Pertahanan Negara dan RUU Komponen Pendukung Pertahanan Negara. Pembahasan RUU PSDN tidak melibatkan publik, sehingga menimbulkan reaksi dari elemen masyarakat Indonesia, khususnya Komnas HAM. RUU PSDN ini terlalu luas, dan tidak mengadopsi prinsip dan norma Hak Asasi Manusia (HAM) secara penuh serta mengkesampingkan prinsip kesukarelaan.

Mengutip hasil kajian dari Komnas HAM bahwa RUU Keamanan Nasional dan RUU Komponen Cadangan yang secara garis besar menyatakan hal serupa yaitu beberapa definisi dirumuskan terlalu luas serta belum mengatur dengan cermat mengenai pembatasan HAM dalam keadaan darurat. Selain itu juga kewenangan dari Dewan Keamanan Nasional yang terlalu besar.³

Di tahun 2020 ini, Pemerintah dan DPR mendapat reaksi terkait dengan RUU Omnibus law Cipta Lapangan Kerja. Agenda politik perundang-undangan pemerintah kembali menjadi perhatian masyarakat Indonesia. Ditengah suasana masyarakat Indonesia yang dilanda Wabah Pandemi Covid 19 yang saat ini juga melanda beberapa negara didunia, Pemerintah seolah tidak mempersoalkan keadaan darurat kesehatan masyarakat dengan tetap melakukan pembahasan terhadap RUU Omnibus law Cipta Lapangan Kerja bersama dengan DPR. Suasana yang kontras dan berbeda arah dengan situasi dan kondisi dari masyarakat Indonesia saat ini.

Dari beberapa RUU yang menjadi agenda politik pemerintahan Era Presiden Joko Widodo saat ini ternyata hampir semua mendapat reaksi dari pemerintah. Artinya, pembentukan hukum dimasa pemerintahan Joko Widodo amburadul, tidak memiliki konsep dasar yang kokoh dan tidak tentu arah. Prof Dr.M. Solly Lubis sering menyebutkannya dengan istilah ketergoncangan paradigma "*shockparadigm*"⁴ dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan keadaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan Pemerintah bersama dengan DPR yang labil, tidak konsekuen, dan penuh drama politik, penulis ingin melakukan analisis secara konseptual terhadap pemikiran Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH untuk dapat menjawab situasi/keadaan politik pembentukan

³ Latuharhary, Menyoal Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara, dikutip dari www.komnasham.go.id, diakses melalui <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/3/23/1338/menyoal-undang-undang-pengelolaan-sumber-daya-nasional-untuk-pertahanan-negara-psdn.html>, tanggal 30 April 2020, di Kota Medan

⁴ M. Solly Lubis, *Op.cit.* hlm. 92

peraturan perundang-undangan di Indonesia yang telah terjadi pengikisan konsep dasar nasional dan mengalami ketergongcangan paradigma (*shock paradigm*).

B. Tinjauan Teoritis Pemikiran Prof.Dr. M.Solly Lubis, SH Tentang SISNAS

Di dalam buku “serba serbi Politik & Hukum”, Prof. Dr. M. Solly Lubis SH menyatakan bahwa:

“Bertitik tolak dari UUD 1945 sebagai konsep dasar sistem itu yang diadalamnya telah ditentukan kesepakatan nasional mengenai landasan-landasan paradigmatic, cita-cita dan tujuan nasional, maka dengan kecermatan perkiraan strategis (kirsta) harus diperhitungkan 2 (dua) kelompok variables yang penting yaitu (a) Potensi Nasional, dan (b) Situasi dan Potensi (POTNAS dan SIKON).”⁵

Menurut Prof.Dr. M. Solly Lubis, SH bahwa Potensi Nasional meliputi potensi-potensi :

- a. Sumber daya alam (*natural resources*);
- b. Sumber daya manusia (*human resources*) dan
- c. Ilmu pengetahuan dan Teknologi (IPTEK, *Science and technology*)

Perkiraan strategis secara garis besar mengenai potensi dan sumber daya ini dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) di Era Orde Baru ditandai dengan Modal Dasar dan Faktor-Faktor Dominan, yang telah mencakup aspek geografis, demografis, potensi sosial, dan kultur. Permasalahan yang masih dituntut perhatian selain masalah pendamping dan subsituasi minyak sebagai non migas yang efektif, ialah masalah-masalah sekitar manusianya, misalnya ketenagakerjaan, kualitas manusia dalam arti luas, potensi IPTEK dan sebagainya.

Pertanyaan-pertanyaan terhadap permasalahan selalu diajukan oleh Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH terhadap potensi nasional tersebut. Milsanya, sejauh mana kita harus mandiri dan tidak selalu bergantung pada negara lain dalam bidang IPTEK, untuk merubah posisi ketergantungan sebagai konsumen IPTEK yang berposisi sebagai peminjam atau penyewa IPTEK dari negara itu sehingga kelak mampu dan berposisi sebagai produser IPTEK bahkan bila mungkin menjual IPTEK kepada negara lain?

Pemikiran Prof.Dr. M. Solly Lubis selalu menyatakan bahwa Penggalan sumber daya alam memerlukan keahlian dan keterampilan IPTEK, demikian pula untuk kebutuhan industri hulu maupun hilir. Pembinaan kemandirian IPTEK memiliki keterkaitan fungsional dengan

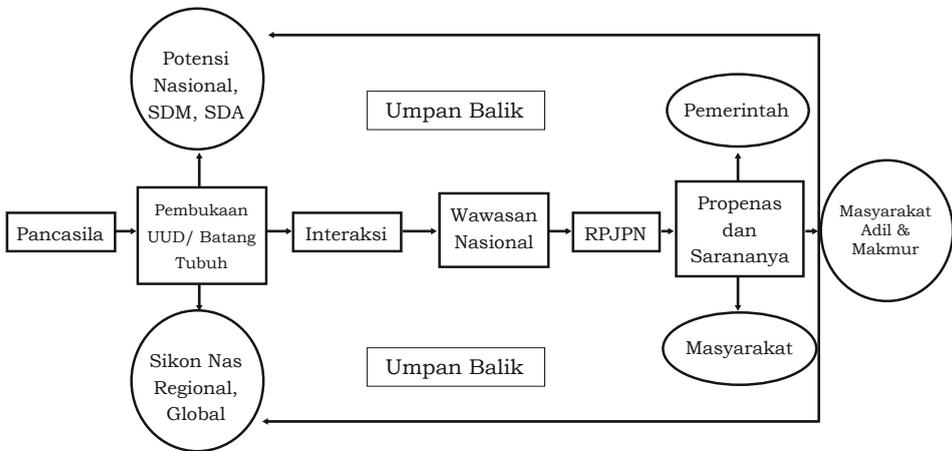
⁵ *Ibid.*

sistem pendidikan, sehingga jelas bahwa IPTEK dan sistem pendidikan nasional masing-masing adalah sub sistem dan bagian yang integral dalam sistem sosial budaya nasional Indonesia, sekaligus sebagai subsistem strategi politik nasional.⁶

Menurut Prof.Dr.M. Solly Lubis, SH, bahwa Pengaruh situasi dan lingkungan strategi adalah menurut terminologi politik strategis yang meliputi faktor-faktor intern/nasional dan ekstern. Dalam pengertian ini, tercakup lingkup-lingkup (*scope*) masalah-masalah berskala nasional regional (kawasan) dan global (internasional).

Dilihat dari subsistem, masalah-masalah lingkungan nasional, regional dan global yang mempengaruhi lingkungan nasional, regional dan global yang mempengaruhi ini adalah yang meliputi sub sistem kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya dan Hankam. Pengaruh-pengaruh tersebut bersifat positif, dan negatif-destruktif, terhadap kebijaksanaan pengelolaan kehidupan nasional Indonesia.

Skema I
Sistem Manajemen (Pengelolaan) Kehidupan Nasional



C. Kajian Konsep Pemikiran Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH. Dalam Pembentukan Hukum Nasional

Globalisasi dan kemajuan zaman telah memaksa manusia Indonesia “memuseumkan” budaya bangsa sendiri karena dianggap tidak relevan (up to date) lagi. Akibatnya, budaya bangsa Indonesia saat ini terlihat baik dalam kemasan tapi defisit dalam makna dan penerapannya ditengah masyarakat. Dengan kata lain, modernitas telah menyebabkan pertukaran budaya tidak dapat dikontrol (permissif). Globalisasi selain

⁶ *Ibid.* Hlm.19

tentunya membawa dampak positif, secara tidak langsung juga membawa pengaruh buruk bagi masyarakat Indonesia.

Menurut Johan O. Silalahi bahwa gambaran manusia Indonesia pasca Globalisasi saat ini sebagai berikut:⁷

- a) Egois dan Individualistis’;
- b) Konsumtif dan Materialistik;
- c) Hedonis;
- d) Munafik dan Oportunis

Modernitas selain menciptakan budaya konsumerisme juga memberikan peluang bagi kaum elit bangsa (*powerelite*) untuk mengorganisasikan masa ke dalam politik identitas. Politik Identitas jelas menjadi bom waktu bagi keutuhan dan kehidupan bermasyarakat Indonesia. Politik identitas telah mengubah wajah manusia Indonesia yang terkenal toleran menjadi intoleran.

Akibat dari politik identitas adalah kekerasan menjadi satu-satunya alternatif menyelesaikan berbagai konflik. Ironisnya, negara yang seharusnya melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional rakyatnya justru tidak berdaya, dan terkesan mengkesampingkan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional rakyat Indonesia baik dalam pembentukan hukum maupun dalam penerapan hukum nasional dan regional.

Pembuktiannya dapat dilihat dari situasi politik perundang-undangan Indonesia yang semakin hari semakin tak terarah.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, terlihat bahwa di tahun 2014 sampai dengan 2019 telah terjadi beberapa kali uji materi Undang-Undang terhadap UUD 1945. Ini sebuah bukti bahwa Pembentukan undang-undang sebagai sebuah bagian dari hukum nasional yang dilaksanakan pemerintah mendapat reaksi keras dari rakyat Indonesia dari berbagai elemen.

Reaksi yang ditimbulkan melalui gerakan uji materi undang-undang di Mahkamah Konstitusi, tidak dapat dilihat hanya sebagai reaksi akhir dari hilirnya pembentukan undang-undang. Akan tetapi, harus dilihat bahwa pembentukan undang-undang tersebut memiliki proses yang diawali dari dua lembaga yakni DPR dan Presiden sebagai Lembaga Negara yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 sebagai pembentuk undang-undang (memiliki fungsi legislasi).⁸

⁷ Johan O. Silalahi, *Mengurai Masalah Bangsa dan Negara*, (Johans Foundation, Jakarta:2012), hlm. 59-64

⁸ Sebelum Amandemen UUD 1945, Presiden memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang, hal tersebut diatur melalui Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, sedangkan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia pada masa sebelum UUD 1945 di amandemen hanya memiliki kekuasaan untuk

Dasar konstitusional Presiden memiliki fungsi legislasi diatur dalam Pasal 5 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Dasar konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan legislasi diatur oleh Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Implikasi pengaturan konstitusional dari kekuasaan legislasi yang dimiliki oleh Presiden dan DPR terlihat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dibentuk oleh Pemerintah bersama dengan DPR. Di dalam Prolegnas tersebut, ada rancangan undang-undang yang prioritas dan ada rancangan undang-undang yang tidak prioritas.

Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR).⁹

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Legislasi Nasional DPR RI, pada periode 2014-2019, Badan Legislasi DPR telah melakukan beberapa penyusunan RUU yang berasal dari inisiatif DPR. Menurut Indonesian Parliamentary Center, berdasarkan Prolegnas Jangka Menengah di targetkan sebanyak 183 RUU di tahun 2014-2019, DPR RI telah menyelesaikan 14 RUU (Di luar RUU kumulatif terbuka), sampai dengan 2016.¹⁰ Mengacu pada jumlah tersebut, artinya ada 169 RUU yang perlu diselesaikan dari 2017 hingga 2019.¹¹ Keadaan yang dilematik terjadi pada akhir masa tugas DPR periode 2014-2019,

mensetujui setiap rancangan undang-undang yang telah dibuat oleh Presiden (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945). Tetapi setelah Amandemen UUD 1945, Kekuasaan membentuk undang-undang kemudian dikembalikan ke DPR (seyogyanya DPR sebagai Lembaga Legislatif sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang). Hal tersebut diatur pada Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 pasca Amandemen.

⁹ Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal LEGISLASI INDONESIA, Vol.10, No.3, September 2013, hlm. 210

¹⁰ Arbain, *Evaluasi Prolegnas 2015-2019*, diakses melalui <http://ipc.or.id/evaluasi-terhadap-program-legislasi-nasional-2015-2019-dewan-perwakilan-rakyat-1/>, tanggal 29 April 2020, di Kota Medan

¹¹ *Ibid.*

dimana menurut Indonesian Parliamentary Center, masa efektif untuk legislasi selama 2017-2019 hanya 152 hari. Seperti diketahui, DPR RI telah menetapkan 2 hari legislasi dalam satu pekan. Artinya, dalam 1 bulan ada 8 hari legislasi. Masa bhakti DPR periode ini, tersisa Januari 2017 sampai dengan September 2019. Tahun 2017 dan 2018, ada lima kali reses (1 kali reses = 1 bulan), sedangkan pada 2019 kemungkinan hanya 4 kali reses.¹² Pada akhirnya, target prolegnas periode 2014-2019, tidak tercapai. Ini menunjukkan bahwa prolegnas jangka menengah ini, kurang matang, terpadu, dan sistematis.¹³

Ditahun 2020 dalam Rapat Kerja Badan Legislasi (Baleg) DPR RI bersama pemerintah menyetujui sebanyak 50 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020 dan sebanyak 248 RUU masuk Prolegnas 2020-2024.

Berikut daftar 50 RUU Prolegnas Prioritas 2020:

1. RUU tentang Keamanan dan Ketahanan Siber
2. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
3. RUU tentang Pertanahan
4. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu
5. RUU tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana
6. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan
7. RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
8. RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
9. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
10. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan
11. RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
12. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
13. RUU Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara
14. RUU tentang Energi Baru dan Terbarukan
15. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

Penanggulangan Bencana

16. RUU tentang Perlindungan dan Bantuan Sosial
17. RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan
18. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
19. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI
20. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka
21. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai
22. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
23. RUU tentang Penyadapan
24. RUU tentang Pembinaan Haluan Ideologi Pancasila
25. RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga
26. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN
27. RUU tentang Sistem Perposan dan Logistik Nasional
28. RUU tentang Sistem Kesehatan Nasional
29. RUU tentang Kefarmasian (Omnibus law)
30. RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual
31. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua
32. RUU tentang Masyarakat Hukum Adat
33. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran
34. RUU tentang Kependudukan dan Keluarga Nasional
35. RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional
36. RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak
37. RUU tentang Ketahanan Keluarga
38. RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol
39. RUU tentang Profesi Psikologi
40. RUU tentang Perlindungan Tokoh Agama
41. RUU tentang Cipta Lapangan Kerja (Omnibus law)
42. RUU tentang Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian (Omnibus law)
43. RUU tentang Perlindungan Data Pribadi
44. RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Narkotika

45. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
46. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK
47. RUU tentang Ibu Kota Negara (Omnibus law)
48. RUU tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
49. RUU tentang Daerah Kepulauan
50. RUU tentang Bakamla

Sebanyak 248 RUU yang berasal dari usulan DPR, Pemerintah dan DPD RI tercatat di Prolegnas tahun 2020-2024. Dari jumlah tersebut, terdapat RUU Kumulatif terbuka yaitu RUU Tentang Perkoperasian, RUU tentang Perubahan kedua atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (MK), dan RUU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Rapat Panitia Kerja (Panja) Badan Legislasi DPR, bahwa terdapat 4 RUU carryover dari 50 RUU yang menjadi prioritas di tahun 2020. Panja Baleg DPR menjelaskan bahwa 4 RUU carry over tersebut terdiri dari 3 RUU usul pemerintah yaitu RUU tentang Biaya Materai, RUU tentang RKUHP, dan RUU Perasyarakatan. Sementara itu ada 1 RUU usul DPR yaitu RUU atas Perubahan atas UU No 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.¹⁴

Pada Januari tahun 2010, terjadi kesepakatan untuk mengubah daftar RUU Prolegnas Prioritas 2020. Di dalam pembahasan RUU di Prolegnas menurut Ketua Baleg DPR RI, terjadi dinamika di fraksi-fraksi DPR. Pada rapat kerja Prolegnas, dari 9 Fraksi sebanyak 6 Fraksi bulat memberikan persetujuan terhadap RUU Prolegnas.¹⁵ Sementara 3 Fraksi menyetujui, tetapi memberi catatan yaitu Fraksi NasDem, Golkar, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P).

Anggota Baleg dari Fraksi NasDem Taufik Basari meminta agar RUU berstatus *carry over* yang sudah masuk pembahasan tingkat I dimasukkan dalam Prolegnas Prioritas 2020. Sebelumnya RUU yang

¹⁴ Abdul Aziz (ed), Daftar 50 RUU Prolegnas 2020 yang Disetujui Baleg: RUU PKS & RKUHP", diakses melalui <https://tirto.id/daftar-50-ruu-prolegnas-2020-yang-disetujui-baleg-ruu-pks-rkuhp-emVj>, tanggal 30 April 2020, di Kota Medan

¹⁵ Rofiq Hidayat, Pembentuk UU Revisi Prolegnas Prioritas 2020, Ini Daftarnya! Selanjutnya, pemerintah bakal menerbitkan surat presiden (surpres) agar setiap RUU dapat segera dilakukan pembahasan. Dikutip dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5e218774a6d53/pembentuk-uu-revisi-prolegnas-prioritas-2020--ini-daftar/>, pada tanggal 20 April 2020, di Kota Medan.

berstatus carry over adalah Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP); Revisi UU No 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan; RUU Bea Materai. Namun dalam perubahan Prolegnas Prioritas 2020, Revisi UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Batubara (Minerba) masuk dalam daftar carry over.¹⁶

Sejumlah perubahan dari Prolegnas Prioritas yang sudah dibahas sebelumnya. Beberapa perubahan antara lain, RUU Badan Keamanan Laut (Bakamla) menjadi prioritas 2020, RUU Sistem Pendidikan Nasional yang awalnya menjadi usulan Komisi X DPR diambil alih menjadi usulan pemerintah, RUU Komisi Yudisial yang awalnya merupakan usulan Baleg DPR dihapus, serta RUU tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang sebelumnya usulan pemerintah kini menjadi usulan Baleg.

Selain itu, menurut Anggota Baleg dari Fraksi Golkar Firman Subagyo mengatakan bahwa Partai Golkar prinsipnya menyetujui 50 RUU Prolegnas Prioritas 2020 perubahan ini termasuk terhadap empat RUU omnibus law. Seperti RUU Kefarmasian, RUU Cipta Lapangan Kerja, RUU Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian, dan RUU Ibu Kota Negara. Namun Golkar, memberi catatan keharusan pemerintah menyelesaikan naskah akademik dan draf RUU keempat omnibus law tersebut. Fraksi Golkar juga menginginkan agar Revisi UU No.18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (KY) yang awalnya masuk daftar prolegnas prioritas, kemudian dikeluarkan. Namun, Revisi UU 18 tahun 2011 ini tetap masuk dalam daftar long list Prolegnas 2020-2024.

Dinamika pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah memperlihatkan kepada masyarakat Indonesia bahwa proses legislasi di DPR dan Pemerintah penuh dengan intrik dan kepentingan politik baik kepentingan politik dari partai politik, kepentingan politik rakyat, kepentingan politik stakeholders, yang akhirnya memperlihatkan sekedar dagelan politik semata.

Di tahun 2020, Pemerintah dan DPR telah memperlihatkan tingkat ambisius yang tinggi untuk menetapkan sejumlah RUU yang telah menjadi prioritas tetapi sebenarnya perlu diperhitungkan dan dilakukan kajian mendalam terhadap relevansi (kelayakan sebagai materi muatan UU), urgensi (kebutuhan hukum), dan urgensi (kematangan konsepsi) dari RUU tersebut. Misalnya, RUU Omnibuslaw (Cipta Lapangan Kerja) yang terus dikejar oleh Pemerintah Persiapannya.

¹⁶ *Ibid.*

Pada akhirnya kualitas pembentukan undang-undang pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo saat ini tidak mencerminkan terselenggaranya ketertiban terhadap dinamika sosial, dan terselenggaranya penyelenggaraan negara yang transparan, akuntabel, pro rakyat serta tidak mencerminkan efektifitas pembangunan nasional maupun regional.

Ada kesalahan mendasar yang terjadi dalam pembentukan undang-undang saat ini. Tidak dipenuhinya sistem dan politik strategis nasional dan konsistensi terhadap konsep dasar nasional serta ketergoncangan paradigma “*shockparadigm* yang dialami pemerintah Indonesia saat ini merupakan akumulasi dari rusaknya tatanan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Mengapa dikatakan rusak, karena banyak celah yang telah terkikis sistem dan politik strategis nasional dan tidak didasari pada identitas nasional bangsa Indonesia dalam penentuan setiap kebijakan dalam pembentukan undang-undang, baik itu yang berasal dari inisiatif DPR maupun Pemerintah.

Secara normatif, kebijakan pemerintah Indonesia untuk menjamin kualitas peraturan perundang-undangan diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang pada akhirnya pun mendapat revisi atas dasar kepentingan politik Pemerintah.

Mengutip pendapat Bayu Dwi Anggono pada masa periode pertama Pemerintahan Joko Widodo bahwa kebijakan untuk meningkatkan kualitas undang-undang telah dicantumkan dalam RPJMN 2010-2014 yaitu masuk prioritas ketujuh tentang iklim investasi dan iklim usaha.¹⁷ Artinya, terlihat bahwa semenjak awal pemerintahan Presiden Joko Widodo bahwa prioritas pemerintahan tetap berada pada investasi dan iklim usaha (bidang ekonomi), sementara hukum (pembentukan dan penerapan) menjadi tidak sesuatu yang prioritas. Bahkan, terkesan bahwa setiap Rancangan Undang-Undang yang dibuat oleh Pemerintah bersama DPR maupun DPD, harus tetap berdasarkan prioritas pada dukungan investasi dan iklim usaha. Hal ini terbukti ditahun 2020 ini, dari 50 RUU Prioritas terlihat hampir semuanya merupakan dukungan terhadap iklim investasi dan iklim usaha.

Segmentasi ekonomi menjadi lebih berkesan, dan menjadi andalan dari pemerintahan Joko Widodo saat ini. Pembentukan hukum nasional (Undang-Undang) dengan mekanisme omnibus law

¹⁷ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Konstitusi Press, Jakarta: 2014), hlm. 269

merupakan tindakan pemerintah dengan dalih membuat efisiensi dan ketertiban pengaturan yang pada akhirnya ditujukan untuk mendukung iklim usaha dan iklim investasi di Indonesia.

Pembentukan undang-undang saat ini harus dikoreksi kembali arah paradigmatiknya. Menggunakan konsep pemikiran Prof.Dr. M. Solly Lubis, SH. Bahwa UUD 1945 sebagai konsep dasar SISNAS harus menjadi landasan paradigmatik, cita-cita dan tujuan nasional.

Didalam Pembukaan UUD 1945 jelas tercantum landasan paradigma, cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Jelas bahwa Pembukaan UUD 1945 yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia harus dijadikan landasan paradigmatik penyelenggaraan negara. Mengkonkretkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 harus dilakukan dengan kecermatan perkiraan strategis (Kirsta) dengan memperhitungkan 2 (dua) kelompok variables yang penting yaitu (a) Potensi Nasional, dan (b) Situasi dan Potensi (POTNAS dan SIKON).”

Perlindungan segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia harus diterapkan dengan Potensi Nasional. Menurut Prof.Dr. M. Solly Lubis, SH bahwa Potensi Nasional meliputi potensi-potensi :

- a) Sumber daya alam (*natural resources*);
- b) Sumber daya manusia (*human resources*) dan
- c) Ilmu pengetahuan dan Teknologi (IPTEK, *Science and technology*)

Pengaruh situasi dan lingkungan strategi untuk menerapkan cita-cita dan tujuan nasional juga tidak dapat dipisahkan dengan politik strategis yang meliputi faktor-faktor intern/nasional dan ekstern.

Dalam pengertian ini, tercakup lingkup-lingkup (*scope*) masalah-masalah berskala nasional regional (kawasan) dan global (internasional). Didalam pembentukan sebuah undang-undang, DPR dan Pemerintah harus mampu mengekstraksi kepentingan nasional, regional, dan global dengan tetap berdasarkan pada konsep dasar Sistem Nasional yakni Pancasila dan UUD 1945.

Terwujudnya cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 harus didasari pada pembentukan hukum nasional yang merdeka, bermartabat, melindungi dan merepresntasikan kepentingan nasional bangsa Indonesia.

Pembentukan hukum nasional (undang-undang) harus tetap memperhatikan faktor-Faktor dominan, yang mencakup aspek geografis, demografis, potensi sosial, dan kultur. Aspek-aspek tersebut menjadi begitu penting untuk menentukan dan menerapkan asas-asas dalam pembentukan undang-undang.

Di dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jelas diatur bahwa terdapat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dipenuhi.

Pasal 5 menyatakan bahwa

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas muatan peraturan perundang-undangan diatur didalam Pasal 6 UU No.12 tahun 2011 yang menyatakan bahwa:¹⁸

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;

¹⁸ Pasal 6 UU No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

- g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan

Menurut Prof.Dr.M. Solly Lubis, SH, bahwa di bidang pembinaan hukum nasional telah berkembang segi politik hukum. Ada dua pendekatan yang dapat digunakan untuk menelaah masalah-masalah hukum nasional di Indonesia yaitu pendekatan sistem dan pendekatan kultural politis. Melalui pendekatan sistem pembinaan hukum nasional harus dilihat sebagai salah satu dimensi politik yang secara kontekstual dan konseptual bertalian erat dengan dimensi-dimensi geopolitik, ekopolitik, demopolitik, sosio-politik, dan krato politik. Dengan kata lain, politik hukum tidak berdiri sendiri lepas dari dimensi politik lainnya, apalagi jika hukum diharapkan mampu berperan sebagai sarana rekayasa sosial (*as a tool of social engineering*).¹⁹

Kenyataannya saat ini, keadaan hukum nasional Indonesia telah mengalami shock paradigm dalam pembentukannya sehingga menimbulkan kepicikan pandang (*nearsightedness*) yang menjadikan hukum (undang-undang) sebagai alat pengatur dan penertib saja tanpa menyadari bahwa harus ada keserasian hukum (undang-undang) yang dibentuk oleh konseptornya (DPR, Presiden maupun DPD) dengan dimensi lainnya. Prof Dr. M. Solly Lubis, SH menyatakan bahwa Seharusnya Undang-Undang sebagai sebuah hukum yang dibentuk harus mampu menerjemahkan perasaan keadilan hukum yang bersemi dalam hati nurani masyarakat yang sedang berkembang.²⁰

Melihat pada RUU KPK yang kemudian disahkan menjadi undang-undang KPK (UU No. 19 tahun 2019 tentang Perubahan UU KPK) mendapatkan reaksi keras dari masyarakat Indonesia karena formalitas pembentukannya tidak memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat dan materi muatan yang tidak mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

¹⁹ M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik & Hukum*, Op.cit. hlm. 8

²⁰ *Ibid.*

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting karena beberapa poin penting yakni:²¹

- 1) partisipasi dapat menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik;
- 2) partisipasi masyarakat menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial, dan lainnya);
- 3) partisipasi menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) atas peraturan perundang-undangan.

Di tahun 2019 lalu, terdapat beberapa produk RUU yang disahkan menjadi undang-undang tanpa menampung reaksi dan aspirasi serta partisipasi masyarakat yang komprehensif, salah satunya adalah UU KPK. Adapun reaksi-reaksi penolakan dari masyarakat Indonesia, hanya ditampung oleh Pemerintah dan DPR tanpa ada keberlanjutan untuk menjadi pertimbangan.

Jika dibandingkan, dengan Belanda bahwa proses pembentukan hukum dan kebijakan publik terdapat institusi-institusi yang memberikan kesempatan untuk mengerti tindakan-tindakan pemerintah secara kritis, dan melakukan protes untuk menentannya jika dianggap perlu. Institusi tersebut adalah *Openaarheid (publicity)* dan *Inspraak*.²² Di Belanda, institusi-institusi ini dihormati sebagai sebuah tahap dalam pengembangan demokratisasi politik. Demokratisasi berarti bahwa lebih banyak kelompok-kelompok yang dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan atau bahwa mereka akan terlibat secara lebih intensif.

Publicity berarti bahwa pemerintah memberi informasi tentang tindakan-tindakan kepada warga negara berkepentingan. *Inspraak* berarti bahwa warga negara memberi informasi kepada pemerintah mengenai harapan-harapannya. *Publicity* dan *Inspraak* merupakan dua sisi dari sebuah sistem komunikasi antara pemerintah dan warga negara, dimana informasi bersifat dua arah (*two way traffic communication*).²³

²¹ Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Setara Press, Malang: 2015), hlm. 242

²² *Ibid*

²³ *Ibid*. Hlm.243

Disahkannya UU No. 19 tahun 2019 juga dihadapkan pada Gerakan dari elemen masyarakat, organisasi, serta tokoh sudah mengungkapkan bahwa ada persoalan serius pada seleksi Pimpinan KPK kali ini. Mulai dari Ibu Shinta Wahid, Buya Syafii Maarif, Romo Magnis, Romo Benny, Pimpinan Muhammadiyah, Prof Mahfud MD, dan puluhan Guru Besar dari berbagai universitas di Indonesia. Akan tetapi masukan tersebut juga tidak diakomodir, baik oleh Pansel, Presiden, maupun DPR. Sehingga dapat dikatakan bahwa seleksi Pimpinan KPK kali ini hanya dijadikan urusan segelintir elite politik saja, tanpa melibatkan masyarakat luas.²⁴ Mengutip pendapat Saldi Isra bahwa seharusnya Kedudukan KPK harus diperhatikan oleh Pemerintah agar KPK bisa bekerja lebih optimal menguraji praktik korupsi di Indonesia.²⁵ Seharusnya dalam negara dengan praktik korupsi yang tinggi dan masif, maka dukungan pemerintah dan parlemen menjadi tambahan energi yang luar biasa bagi KPK dalam memberantas korupsi khususnya di Indonesia.

Tanpa mengakomodir aspirasi dan partisipasi masyarakat maka sebuah undang-undang akan terburu-buru. Menurut Satjipto Rahardjo, perundang-undangan yang terburu-buru (*sweeping legislation*) akan memberikan dampak untuk memodernisasi masyarakat dengan segera, berhadapan dengan masyarakat pada umumnya diwarasi dengan otiranisme, paterlianisme, partikularisme, dan banyak ketidakteraturan lainnya.²⁶

Inilah yang disebut oleh Prof.Dr. M. Solly Lubis, bahwa kepicikan pandangan (*nearsightedness*) pada konseptor hukum (Pemerintah dan DPR) yang menciptakan produk undang-undang yang kaku, picik, sempit, tak memiliki cakrawala wawasan dan pandangan sistemik yang lebih luas pada akhirnya akan menimbulkan konseptualisasi yang tidak mendasar dan tanpa perkiraan strategis. Konseptualisasi yang tidak mendasar dan tanpa perkiraan strategis tersebut akan menimbulkan perundang-undangan yang bersifat tambal sulam dengan daya atur yang kurang tahan lama.

Melalui pendekatan kultural pembinaan hukum nasional, yang dilihat dari zaman ke zaman. Menurut Prof.Dr. M. Solly Lubis, SH, bahwa pendekatan kultural ini bukan hanya menyentuh segi-segi

²⁴ <https://news.detik.com/berita/d-4705090/persoalan-dari-pimpinan-kpk-baru-rekam-jejak-bermasalah-tak-patuh-lhkpn>, di akses tanggal 2 April 2020, pukul 21.00, di Kota Medan

²⁵ Saldi Isra, *Hukum Yang Terabaikan: Catatan Hukum Dua Tahun Pemerintahan Jokowi-JK*, (Jakarta: Kompas, 2016), hlm. 7

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, (Bandung: Sinar Baru, Bandung, 1990), hlm. 62

pembentukan hukum (*law making*) tetapi juga penegakan hukum (*law enforcement*). Artinya, begitu baiknya bunyi hukum (materi muatan) untuk menegakkan keadilan, juga tergantung dengan sikap mental dan moral komponen penegak hukumnya (*moral integrity*)²⁷ seperti misalnya, dalam pemberantasan praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan sebuah sistem yang saling mempengaruhi dan tidak dapat dipisahkan untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang bersih dari KKN.

Tidak hanya pada RUU KPK yang kemudian menjadi UU No. 19 tahun 2019, kepercayaan masyarakat telah mengikis pada pemerintahan Presiden Joko Widodo, di tahun 2020 ini, Pemerintah dan DPR kembali mempertontonkan bahwa proses legislasi nasional yang seharusnya dapat menciptakan undang-undang yang sejalan dengan cita-cita dan tujuan bangsa tetapi sebaliknya, berbalik arah menjauh meninggalkan kepentingan rakyat Indonesia. Bermula dari Pidato Pelantikan Presiden Joko Widodo pada Oktober 2019 lalu, RUU Omnibus law disampaikan kepublik.

Sejatinya, konsep omnibus law merupakan produk hukum yang lebih banyak terkait dengan kerja pemerintah dalam bidang ekonomi. Saat ini, omnibus law yang menjadi polemik berada pada sektor ketenagakerjaan yaitu UU Cipta Lapangan Kerja, RUU Perpajakan, RUU Pemberdayaan UMKM. Pemerintah telah mengidentifikasi sedikitnya ada 74 UU yang terdampak dari omnibus law.

Konsep omnibus law di Amerika Serikat merupakan penerapan undang-undang lintas sektor, artinya omnibus law sudah diterapkan oleh Negara sekelas Amerika Serikat. Di kubu DPR, Pengesahan RUU Omnibus law dapat dilakukan dengan langsung mengamandemen beberap undang-undang sekaligus. Dengan kata lain, omnibus law ini digunakan sebagai metode atau konsep pembentukan undang-undang yang menggabungkan beberapa aturan yang secara substansi pengaturannya berbeda, tetapi dijadikan satu peraturan yang kemudian menjadi payung hukum (*umbrella act*) terhadap substansi hukum tersebut. Dalam prosesnya di parlemen, tidak ada perbedaan dengan proses pembuatan UU pada umumnya sebagaimana yang dibahas di DPR. Hanya saja, isinya tegas mencabut atau mengubah beberapa UU yang terkait.

Banyaknya UU yang tumpang tindih di Indonesia ini yang coba diselesaikan lewat omnibus law. Salah satunya sektor ketenagakerjaan.

²⁷ M. Solly Lubis, *Op.cit.* hlm. 9

Di sektor ketenagakerjaan, pemerintah berencana menghapuskan, mengubah, dan menambahkan pasal terkait dengan UU Ketenagakerjaan. Contohnya, pemerintah berencana mengubah skema pemberian uang penghargaan kepada pekerja yang terkena PHK. Besaran uang penghargaan ditentukan berdasarkan lama karyawan bekerja di satu perusahaan. Namun, jika dibandingkan aturan yang berlaku saat ini, UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, skema pemberian uang penghargaan RUU Omnibus law Cipta Kerja justru mengalami penyusutan.²⁸

Di dalam omnibus law, pemerintah juga berencana menghapus skema pemutusan hubungan kerja (PHK), dimana ada penghapusan mengenai hak pekerja mengajukan gugatan ke lembaga perselisihan hubungan industrial.. Aturan mengenai pemberian gaji ini diatur dalam Pasal 92 tentang penghargaan lainnya.²⁹

Penyusunan naskah RUU Omnibus law merupakan sebuah bentuk undang-undang yang bersifat *cross sectoral*. Menurut Maria Farida bahwa undang-undang *cross sectoral* merupakan undang-undang yang menyangkut masalah-masalah yang terletak dalam urusan beberapa Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen.³⁰ Oleh karena itu, penyusunan RUU Omnibus law harus melibatkan seluruh Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang terkait dengan substansi yang nantinya diatur dalam undang-undang tersebut. Selain itu, keterlibatan masyarakat dan stakeholders diluar pemerintah, seperti Organisasi Profesi, Swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi harus diberikan keterlibatan yang cukup dan memadai agar substansi materi RUU omnibus law tersebut dapat menjangkau semua pihak.

Banyaknya reaksi masyarakat dalam penyusunan RUU Omnibus law merupakan pertanda (bukti) bahwa RUU tersebut minim akan partisipasi masyarakat. Kehadiran serangkaian protes sosial ditengah masyarakat terhadap dibentuknya RUU omnibus law terjadi karena RUU tersebut tidak mengakomodasi keberagaman ditengah masyarakat yang dapat dikatakan bahwa RUU tersebut telah meninggalkan nilai-nilai kebersamaan. Sementara kebersamaan itu sendiri merupakan the

²⁸ Ady Thea DA, RUU Omnibus law Dinilai Tak Punya Pijakan Hukum, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5e182c124b1bd/ruu-omnibus-law-dinilai-tak-punya-pijakan-hukum/>, pada tanggal 30 April 2020, di Kota Medan

²⁹ Muhammad Idris, Masih Bingung Apa Itu Omnibus law?, diakses melalui <https://money.kompas.com/read/2020/02/18/160300026/masih-bingung-apa-itu-omnibus-law>. Pada tanggal 30 April 2020, di Kota Medan.

³⁰ Maria Farida Indrati Speprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (KANISIUS, Yogyakarta: 1998), hlm. 137

virtual of pancasila.³¹

Seyogyanya, didalam proses pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat harus menjadi sebuah keharusan. Hal senanda disampaikan oleh Wawan Ichawanuddin, bahwa diakomodirnya partisipasi masyarakat dapat dilihat dari beberapa tahapan yakni:

- 1) Tahap penyusunan program legislasi nasional, keterlibatan masyarakat dilakukan dalam tahap konsultasi dan komunikasi pada tahap perencanaan program legislasi nasional.³² Tetapi kenyataannya, dalam penyusunan program perencanana Prolegnas tidak jelas siapa yang yang menjadi wakil masyarakat dalma forum tersebut karena semuanya ditunjuk oleh Pemerintah.
- 2) Pada tahapan penyusunan prakarsa rancangan undang-undang. Ada dua tahap masyarakat bisa terlibat dalam penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi. Namun keduanya bersifat fakultatif tergantung dari niat dan kepentingan pemerintah untuk mengikutsertakan masyarakat.³³
- 3) Pada tahapan proses perancangan undang-undang di DPR. Peran masyarakat dapat dilakukan melalui perguruan tinggi yang diberi tahu Badan Legislasi DPR untuk membuat RUU. Perancangan masyarakat tergantung keikutsertaan kalangan civil society untuk berpartisipasi. Perancangan oleh P3LI DPR (Pusat Pengkajian Layanan Informasi) dan Setjen DPR yang melibatkan kalangan akademisi atau LSM untuk memberikan masukan.
- 4) Pada proses pengusulan di DPR. Dalam tahap ini tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja.
- 5) Pada tahapan pembahasan di DPR. Peran serta masyarakat terletak dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Sayangnya, RDPU tersebut lebih banyak inisiatif dari DPR sehingga tidak terlihat dari kelompok masyarakat mana yang didengarkan dan dapat memberi masukan.

Dalam konteks politik, bahwa partisipasi dan transparansi akan menjadi perangkat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat

³¹ Ade Saptomo, *Akomodasi Keberagaman Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed), *Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implemtasinya*, (Rajawali Press, Jakarta: 2009), hlm. 38-39

³² Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, (Perludem, Jakarta: 2016), hlm. 174-175

³³ Siti Hidayati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang Undang (Studi Perbandingan Indonesia dengan Afrika Selatan)*, *Jurnal Bina Mulia Hukum* Volume 3, Nomor 2, Maret 2019, hlm. 229

kepada Pemerintah. Kepercayaan masyarakat merupakan syarat mutlak bagi legitimasi Pemerintah di seluruh dunia. Ketidapercayaan masyarakat akan menimbulkan antipati terhadap kepemimpinan dalam pemerintahan dan berakibat pada tidaknya adanya kepatuhan masyarakat untuk menjalankan peraturan yang telah dibentuk Pemerintah.³⁴

D. Penutup

Hilangnya kepercayaan terhadap suatu otoritas pemerintahan akan berakibat pada rusaknya tatanan hukum dan aturan yang menjadi prasyarat bagi kedaulatan negara. Peraturan dan keteraturan (*rule and order*) menjadi modal dasar bagi terbangunnya demokrasi dan keadilan dalam masyarakat.³⁵ Untuk menentukan keteraturan dalam masyarakat maka dibutuhkan validitas hukum (undang-undang) tersebut agar dapat menjadi petunjuk bagi masyarakat.³⁶ Validitas hukum itu beriring jalan dengan kepercayaan masyarakat pada si pembentuk hukum (undang-undang). Pada akhirnya, kepemimpinan yang stabil hanya dapat terjadi pada masyarakat yang memiliki kedisiplinan dan kepatuhan pada aturan yang telah disepakati. Hal tersebut dapat terjadi ketika masyarakat tidak mengalami krisis kepercayaan pada pemerintahnya.

Inilah yang dikatakan oleh Prof.Dr.M.Solly Lubis, SH, bahwa krisis kepercayaan terhadap pemerintah terjadi karena Pemerintah tidak mampu membentuk managerial system of national life (tata kelola kehidupan nasional). Di dalam kondisi iklim regulasi nasional saat ini, Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan DPR tidak bertitik tolak dari UUD 1945 sebagai konsep dasar Sisna tersebut. Ini ditandai bahwa Pemerintah tidak mampu mengenali potensi dan situasi kondisi nasional bangsa Indonesia.

Situasi dan kondisi (sikon) meliputi semua situasi dalam skala nasional (*nation wide*), skala kawasan atau regional seperti Asia Pasifik (*region wide*) dan skala internasional atau global (*world wide*). Tiap skala ini meliputi subsistem sosial politik, sosial ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan (Hankam). Situasi dan kondisi dalam semua bidangnya itu memberikan pengaruh (*influence, effect*) kepada sistem manajerial nasional Indonesia. Inilah yang akan

³⁴ Efriza, *Kekuasaan Politik : Perkembangan Konsep, Analisis, dan Kritik*, (Intrans Publishing, Malang: 2016), hlm. 348

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Khudzaifah Dimiyati, Absori, Kelik Wardiono, Fitrah Hamdani, *Etos Hukum dan Moral*, (Genta Publishing, Yogyakarta, 2018), hlm. 7

memberikan pengaruh yang negatif-destruktif maupun pengaruh yang positif-konstruktif.³⁷

Pengaruh akhir dari situasi dan kondisi (sikon) nasional pembentukan hukum nasional ternyata telah memberikan pengaruh yang negatif –destruktif dalam praktiknya. Pengaruh ini dikarenakan pemerintah Tidak melaksanakan *managerial system of national life* dengan baik yang dibuktikan dengan tidak bekerjanya infrastruktur dan suprastruktur politik. Keadaan yang menjadikan infrastruktur dan suprastruktur politik tidak bekerja karena konsep dasar sistem nasional mengalami ketergoncangan paradigma (*shock paradigm*).

DAFTAR PUSTAKA

Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta: 2014.

Efriza, *Kekuasaan Politik : Perkembangan Konsep, Analisis, dan Kritik*, Intrans Publishing, Malang: 2016.

Johan O. Silalahi, *Mengurai Masalah Bangsa dan Negara*, Johans Foundation, Jakarta:2012.

Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta: 2016.

Khudzaifah Dimiyati, Absori, Kelik Wardiono, Fitrah Hamdani, *Etos Hukum dan Moral*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018.

M. Solly Lubis, *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, Mandar Maju, Bandung: 1996.

_____, *Serba Serbi Politik & Hukum*, PT.Softmedia, Medan: 2011.

Maria Farida Indrati Speprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, KANISIUS, Yogyakarta: 1998.

Saldi Isra, *Hukum Yang Terabaikan : Catatan Hukum Dua Tahun*

³⁷ M. Solly Lubis, *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, (Mandar Maju, Bandung: 1996), hlm. 24

Pemerintahan Jokowi-JK, Jakarta: Kompas, 2016.

Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, Bandung, 1990.

Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed), *Memahami Hukum Dari Konstruksi sampai Implementasinya*, Rajawali Press, Jakarta: 2009.

Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, Setara Press, Malang: 2015.

Siti Hidayati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia dengan Afrika Selatan)*, Jurnal Bina Mulia Hukum Volume 3, Nomor 2, Maret 2019.

Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal LEGISLASI INDONESIA, Vol.10, No.3, September 2013

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Internet

Arbain, Evaluasi Prolegnas 2015-2019, diakses melalui <http://ipc.or.id/evaluasi-terhadap-program-legislasi-nasional-2015-2019-dewan-perwakilan-rakyat-1/>, tanggal 29 April 2020, di Kota Medan.

Abdul Aziz (ed), Daftar 50 RUU Prolegnas 2020 yang Disetujui Baleg: RUU PKS & RKUHP", diakses melalui <https://tirto.id/daftar-50-ruu-prolegnas-2020-yang-disetujui-baleg-ruu-pks-rkuhp-emVj>, tanggal

30 April 2020, di Kota Medan.

Ady Thea DA, RUU Omnibus law Dinilai Tak Punya Pijakan Hukum, diakses

melalui, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e182c124b1bd/ruu-omnibus-law-dinilai-tak-punya-pijakan-hukum/>, pada tanggal 30 April 2020, di Kota Medan

Fabian Januarius Kuwado, UU KPK Hasil Revisi Resmi jadi UU Nomor 19 tahun 2019, telah diterbitkan melalui [www.kompas.com.](http://www.kompas.com), diakses melalui, <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/18/11071961/uu-kpk-hasil-revisi-resmi-jadi-uu-nomor-19-tahun-2019>. Tanggal 29 April 2020, di Kota Medan.

Latuharhary, Menyoal Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara, dikutip dari www.komnasham.go.id, diakses melalui, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/3/23/1338/menyoal-undang-undang-pengelolaan-sumber-daya-nasional-untuk-pertahanan-negara-psdn.html>, tanggal 30 April 2020, di Kota Medan

<https://news.detik.com/berita/d-4705090/persoalan-dari-pimpinan-kpk-baru-rekam-jejak-bermasalah-tak-patuh-lhkpn>, di akses tanggal 2 April 2020, pukul 21.00, di Kota Medan

Muhammad Idris, Masih Bingung Apa Itu Omnibus law?, diakses melalui <https://money.kompas.com/read/2020/02/18/160300026/masih-bingung-apa-itu-omnibus-law>. Pada tanggal 30 April 2020, di Kota Medan.

Rofiq Hidayat, Pembentuk UU Revisi Prolegnas Prioritas 2020, Ini Daftarnya! Selanjutnya, pemerintah bakal menerbitkan surat presiden (surpres) agar setiap RUU dapat segera dilakukan pembahasan. Dikutip dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e218774a6d53/pembentuk-uu-revisi-prolegnas-prioritas-2020--ini-daftar/>, pada tanggal 20 April 2020, di Kota Medan.

BAGIAN III
PEMERINTAHAN DAERAH DAN
OTONOMI DAERAH

1

Otonomi Daerah untuk Kesejahteraan Rakyat

Bagir Manan

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

*“Without local control and eternal Vigilance, the liberty of the people is in constant danger from the predation of the powerful. The best, indeed only, antidote to concentrate power to power diffused among the people themself”.*¹

A. Pembukaan

Pada tahun 2018 (Mei), pembuat catatan ini pernah menulis makalah berjudul “otonomi daerah dan kesejahteraan rakyat”. Makalah tersebut belum pernah dipublikasikan, kecuali disampaikan pada rekan pengajar Hukum Tata Negara FH UNPAD dan FH UNISBA. Sebelumnya, pernah pula ditulis dua makalah, masing-masing: “Menemukan sosok yang akan memimpin Lampung di masa depan” yang disampaikan sebagai bahan diskusi di Menggala (ibukota Kabupaten Tulang Bawang). Tulisan kedua berjudul “Fungsi Otonomi sebagai fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat”. Tulisan-tulisan tersebut juga belum pernah dipublikasikan atau disampaikan dalam suatu diskusi. Dalam banyak hal, catatan di hadapan anda disertai berbagai tambahan dan penyempurnaan akan menampakkan berbagai muatan dari tulisan-tulisan yang disebutkan

¹ Joyce Appleby – Terence Ball (ed), Thomas Jefferson *Political Writing*, hlm. XXIII. “Tanpa pengawasan oleh daerah dan kewaspadaan yang berkelanjutan, kebebasan rakyat akan senantiasa terancam bahaya menjadi mangsa dari kekuasaan yang lebih kuat (lebih berkuasa). Sesungguhnya penangkal terbaik menolak pemusatan kekuasaan adalah dengan menyebarkan kekuasaan diantara rakyat itu sendiri”.

di atas. Bahkan lebih jauh dari itu, catatan ini mencerminkan pula berbagai tulisan atau buku yang pernah penulis tulis berkenaan dengan otonomi atau desentralisasi pada umumnya.

Menurut Bank Dunia (*World Bank*)-IMF, desentralisasi (*decentralization*) merupakan salah satu unsur atau ciri “*good governance*” (disamping ciri-ciri seperti “legitimasi demokrasi”, akuntabilitas, transparansi, negara hukum dan hak asasi). Dua unsur yang disebutkan terakhir (negara hukum dan hak asasi), menurut Bank Dunia-IMF, merupakan ciri utama “*good governance*”. Ciri-ciri tersebut, termasuk desentralisasi merupakan ukuran untuk memberikan pinjaman kepada suatu negara.² Tetapi, semestinya eksistensi dan fungsi desentralisasi dalam susunan dan penyelenggaraan negara cq Republik Indonesia, tidak semata-mata agar mudah mendapat kepercayaan diberi pinjaman. Konsepsi desentralisasi telah ada dan dijalankan sebelum ada Bank Dunia dan IMF. Di Indonesia, desentralisasi cq otonomi telah dijalankan sejak sebelum masa penjajahan (zaman kerajaan-kerajaan dan pemerintahan desa). Pada masa kolonial (Hindia Belanda), desentralisasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan juga dijalankan (baik dalam bentuk otonomi teritorial maupun fungsional). Jauh sebelum merdeka, telah ada pimpinan pergerakan yang menyatakan, dalam susunan Indonesia merdeka akan ada desentralisasi (otonom). Tahun 1932, Bung Hatta menulis tentang otonomi (sebagai suatu bentuk desentralisasi):

“Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka penduduk tiap-tiap golongan, kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri, menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak ber-lawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum”.³

Desentralisasi cq otonomi merupakan salah satu sendi susunan negara dan pemerintahan NKRI (UUD 1945, Pasal 18, UUDS 1950, Pasal 131 dan Pasal 132). Bahkan praktik ketatanegaraan RIS juga melaksanakan otonomi (diluar yang diatur masing-masing daerah bagian) seperti UU Darurat RIS No. 20 Tahun 1950 tentang pembentukan “daerah otonomi Jakarta Raya yang dipimpin seorang walikota”.⁴

² Thomas Fleiner and Lidija R. Basta Fleinber, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, hlm. 134.

³ Moh. Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka*, dalam Kumpulan Karangan I, hlm. 103.

⁴ R. Supomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, hlm. III.

Sekedar “meniadakan lupa”, perlu juga beberapa baris catatan tentang hubungan “desentralisasi” yang menjadi salah satu unsur “*good governance*” (Bank Dunia-IMF) dengan “otonomi” yang menjadi tema catatan ini.

Ditinjau dari tata cara menjalankan/menyelenggarakan pemerintahan cq administrasi negara, dikenal tiga model penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara): “sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi”. Ada ahli yang memasukkan “dekonsentrasi” sebagai suatu bentuk “desentralisasi”. Menurut penulis, dekonsentrasi merupakan (sub sistem) sentralisasi. Desentralisasi dibedakan antara “desentralisasi teritorial (*territoriaal decentralitie, territoriaal decentralization*), dan desentralisasi fungsional (*functioneel decentralisatie, functional decentralization*). Ditinjau dari isi (materi), desentralisasi (teritorial dan fungsional) berwujud dalam bentuk “otonomi” dan “tugas pembantuan” (*autonomie/autonomy* dan *medebewind/ coadministration*). Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, Pasal 18, berbagai catatan di bawah ini dibatasi pada otonomi dalam lingkup desentralisasi teritorial (UUD 1945, hanya memuat ketentuan otonomi dalam lingkup desentralisasi teritorial).⁵ Di masa Hindia Belanda – konkordan dengan Negeri Belanda – dikenal juga “otonomi fungsional” dalam bentuk “*waterschappen*” untuk mengatur dan mengurus masalah air (IS, Pasal 186) yang berkantor pusat di Yogyakarta.⁶ Subak di Bali dan Lombok yang mengatur dan mengurus pengairan serupa benar dengan “*waterschappen*”.

B. Tempat Pemerintahan Daerah dalam pembagian kekuasaan negara

Pembagian kekuasaan negara (*distribution of powers*) merupakan “relaksasi” sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Berdasarkan hal itu, pembagian kekuasaan (terutama) bertalian dengan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Secara asasi (*by nature*) dimanakah letak pemerintahan daerah (daerah otonom) dalam sistem pembagian kekuasaan tersebut?

⁵ UUD 1945, Pasal 18 ayat (1): “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang” (Perubahan Kedua, tahun 2000). Ketentuan ini “memindahkan bunyi Penjelasan, karena dalam Batang Tubuh Pasal 18 (sebelum Perubahan) hanya menyebutkan: “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil ...”.

⁶ P.H. Kleintjes, *Staatsinstellingen Van Nederlandsch Indië*, II, hlm. 29-30.

Memperhatikan substansi kekuasaan masing-masing cabang kekuasaan, pemerintahan daerah ada dalam lingkungan kuasa eksekutif cq administrasi negara (*public administration*). Itulah sebabnya, hukum-hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah (otonomi daerah) berada dalam lingkup (ilmu) hukum administrasi negara (*administratief recht, administrative law, droit administratif*). Di Belanda – dimulai oleh van Vollenhoven, makin mengedepan sebutan “*bestuursrecht*”. Prof. Kuncoro (FH. UNAIR), menerjemahkan menjadi “hukum tata pemerintahan”. Ilmu hukum administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari kaidah-kaidah hukum administrasi negara atau memuat ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit (*innarrow sense, enge zin*). Begitu pula dari segi ilmu administrasi negara (*public administration*). Pemerintahan daerah (otonomi daerah) adalah salah satu objek ilmu administrasi negara. Demikian pula kajian ilmu politik. Dalam ilmu politik, pemerintahan daerah (otonomi daerah) berada dalam lingkup kajian cabang kekuasaan eksekutif. Otonomi tidak hanya menjalankan fungsi “melaksanakan” (*besturen*), tetapi juga “mengatur” (*regelen*). Otonomi merupakan satuan pemerintahan mandiri (*zelstandig*) yang mengurus dan mengatur rumah tangga pemerintahan sendiri (*besturen en regelen van eigen huishouding*).

Apakah yang menjadi tugas pokok kekuasaan (fungsi) eksekutif? Kekuasaan (fungsi) eksekutif meliputi:

Pertama; kekuasaan (fungsi) menyelenggarakan pelayanan umum (*public service*). Ditinjau dari konsep negara kesejahteraan, kekuasaan (fungsi) pelayanan publik adalah fungsi kesejahteraan umum (*public welfare*). Dengan demikian, kekuasaan eksekutif bertanggung jawab mengelola (*managing*) kesejahteraan umum. Dalam konteks UUD 1945, kesejahteraan umum adalah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. (Sila: “Keadilan Sosial”, Pembukaan: (Kesejahteraan umum), dan Pasal 18: (sebesar-besarnya kemakmuran rakyat)).

Kedua; kekuasaan (fungsi) ketertiban umum (*public order, orde publiek*). Dalam pengertian (*concept*) ketertiban, termasuk “keamanan”, sehingga lazim juga disebut “keamanan dan ketertiban” (*rust en orde*). Kekuasaan (fungsi) ketertiban adalah fungsi yang menjamin agar semua fungsi pemerintahan (fungsi administrasi) berjalan (dijalankan), tegak (ditegakkan) sebagaimana mestinya. Salah satu aspek ketertiban, keamanan adalah menjamin hukum atau ketentuan-ketentuan lain dijalankan dan dipatuhi. Sedangkan fungsi keamanan mencakup fungsi menjamin ketentraman dan kenyamanan publik baik secara

individual dalam hubungan antara anggota masyarakat, masyarakat dengan masyarakat, maupun hubungan antara orang perorang atau masyarakat dengan kekuasaan.

Ketiga; fungsi pertahanan. Fungsi pertahanan adalah fungsi menghadapi musuh dari luar (seperti intervensi asing, perang) dan musuh dari dalam (pemberontakan) atau bentuk-bentuk lain yang berkaitan dengan keutuhan negara dan/atau keutuhan pemerintahan yang sah. Melawan “*Coup d’Etat*” atau “*putsch*” termasuk sebagai fungsi pertahanan.

Dimana fungsi utama pemerintahan daerah (otonomi daerah)? Fungsi utama pemerintahan daerah (otonomi daerah) ada pada fungsi pelayanan umum (*public service*). Fungsi ketertiban dan keamanan hanya terbatas (sebatas) untuk menjamin kelancaran pemerintahan daerah (kelancaran otonomi). Ketertiban dan keamanan yang bertalian dengan kepentingan negara ada pada pemerintah pusat. Fungsi pertahanan adalah sepenuhnya ada dalam kekuasaan pemerintah pusat.

Apa konsekuensi pemerintahan daerah (otonomi daerah) sebagai sub-struktur kekuasaan (fungsi) eksekutif. Pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) antara pusat dan daerah semata-mata di lapangan eksekutif (fungsi pemerintahan dalam arti sempit). Semua urusan rumah tangga daerah yang bersifat otonom (*autonomic household, autonomie huishouding*) baik berdasarkan otonomi formal, material, atau riil, semata-mata mengenai urusan pemerintahan dalam arti sempit (administrasi negara). Urusan rumah tangga otonomi di bidang ketertiban dan keamanan (*rust en orde*) terbatas pada hal-hal yang berkaitan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah). Pemerintah pusat, dalam rangka menjamin kelancaran fungsi pemerintahan pusat di daerah, dapat membentuk wilayah pemerintahan administratif (dekonsentrasi). Pada saat ini – serupa dengan masa Orde Baru – Gubernur, Bupati, Walikota dilekati juga status sebagai “wakil pusat di daerah”. Di masa Orde Baru (UU No. 5 Tahun 1974), untuk menunjukkan Gubernur, Bupati, Walikota adalah pejabat pusat di lingkungan pemerintahan daerah, dipergunakan sebutan resmi “Gubernur/Kepala Daerah, Bupati/Kepala Daerah, Walikota/Kepala Daerah”. Di masa UU No. 1 Tahun 1957 (sebelum kembali ke UUD 1945), ada pemisahan antara jabatan kepala daerah otonom yang disebut Kepala Daerah dengan jabatan kepala pemerintahan dekonsentrasi yang disebut Gubernur, Bupati, Walikota. Ada dualisme pemerintahan di daerah.

Sebagai akibat fungsi utama pemerintahan daerah sebagaimana

disebutkan diatas,maka fungsi politik pemerintahan daerah- antara lain sebagai sarana demokrasi- meskipun tetap diperlukan dan penting, tetapi semestinya tidak mengedepan dibandingkan fungsi pelayanan umum (infra). Namun, pemerintahan daerah yang mengedepankan fungsi pelayanan publik, fungsi kesejahteraan umum, sudah semestinya mengedepankan prinsip “*good governance*”. Tanpamenunjukkan atau mengedepankan “*good governance*” apalagi yang nampak adalah “*bad governance*”, rakyat akan secara langsung merasakan akibatnya secara sosial (substantif). Unsur-unsur “*good governance*” yang telah dikemukakan di atas, tidak dapat dipisahkan dari tanggung jawab (kewajiban) mewujudkan kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan sosial dan mewujudkan “pemerintahan yang bersih” (*clean govenment*), efisien, dan efektif. Dari demokrasi, *good governance* harus mencerminkan “*voloté générale*” atau “*general will*”.

Hal lain yang acapkali dikedepankan yaitu fungsi pemerintahan daerah (otonomi) membuat peraturan, seperti Peraturan Daerah.Hal ini ditandai dengan kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wujud kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Menurut banyak keterangan,DPRD seperti halnya DPR adalah badan legislatif daerah. DPRD adalah institusi politik ditingkat daerah. Begitu pula Kepala Daerah yang diisi melalui proses demokrasi (pemilihan langsung) adalah institusi politik.

Kita mengenal sebutan fungsi “mengelola” (*bestuuren*) dan fungsi mengatur (*regelen*). Kekuasaan eksekutif - dimana pun juga - selain menjalankan fungsi “mengelola” juga memiliki fungsi “mengatur”. Sehingga dalam makna “menjalankan pemerintahan” sekaligus terkandung fungsi “mengelola” (fungsi managemen cq fungsi *executing*) dan fungsi “mengatur”(rule making atau *regelen*). Kekuasaan mengatur DPR sebagai badan legislatif sangat luas.Tidak demikian dengan DPRD. Kekuasaan DPRD- begitu pula kekuasaan Kepala Daerah -mengatur (*regelen, rule making*) hanya terbatas di bidang pemerintahan (administrasi negara) yang termasuk urusan rumah tangga daerah atau tugas pembantuan. Jadi tetap dalam lingkup kekuasaan eksekutif. Dengan demikian, walaupun DPRD adalah badan (bersama Kepala Daerah) membentuk Peraturan Daerah, tetapi karena lingkup peraturan yang dibuat terbatas pada urusan pemerintahan (administrasi negara), DPRD adalah unsur eksekutif atau unsur administrasi negara. Bagi Indonesia, hal ini menjadi lebih terang (gamblang) dengan menyebut: “Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD”. Demikian pula Kepala Daerah, walaupun

dipilih langsung oleh rakyat, sudah semestinya lebih ditempatkan sebagai institusi administrasi negara yang menjalankan tugas kepamongprajaan, bukan sebagai pejabat politik, apalagi bertingkah laku sebagai *pangreh praja*. Salah satu konsekuensi fungsi kepamongprajaan, sudah semestinya persyaratan Kepala Daerah lebih mengkedepankan persyaratan “*statemanship*” daripada sekedar dukungan politik atau fasilitas politik, apalagi dengan mobilisasi politik.

C. Fungsi pemerintahan daerah (otonomi)

Sebelum mencatat fungsi-fungsi pemerintahan daerah (otonomi), ada baiknya mengutip David Osborne dan Ted Gaebler mengenai kebaikan desentralisasi.⁷ Namun perlu dicatat, pengertian desentralisasi David Osborne dan Ted Gaebler, adalah setiap bentuk desentralisasi, tidak hanya dalam makna pemerintahan daerah. Meskipun demikian, rincian David Osborne dan Ted Gaebler mengenai desentralisasi sangat bermanfaat dalam upaya memantapkan dan mendorong dinamika desentralisasi (otonomi) dalam pemerintahan daerah.

Pertama; desentralisasi lebih fleksibel daripada sentralisasi. Desentralisasi dapat lebih cepat merespon (menyesuaikan diri dengan) perubahan keadaan dan kebutuhan masyarakat(... *they are far more flexible than centralized institutions; they can respond quickly to changing circumstances and customers needs*).

Kedua; desentralisasi lebih efektif dibandingkan dengan sentralisasi (*decentralized institutions are more effective than centralized institutions*).

Ketiga; desentralisasi lebih inovatif daripada sentralisasi (*decentralized institutions are far more innovative than centralized institutions*).

Keempat; desentralisasi mendorong kebangkitan moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi, dan produktivitas yang lebih besar (*decentralized institutions generate higher morale, more commitment, and greater productivity*).

Seandainya kebaikan desentralisasi di atas dapat semangat (spirit), hidup dan dijalankan di lingkungan pemerintahan daerah, akan sangat memudahkan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dicatat di bawah ini. Tetapi dalam kenyataan, seperti ada “keterbalikan” penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi) di negeri kita. Dalam kenyataan, desentralisasi (otonomi) justru menciptakan

⁷ David Osborne – Ted Saebler, *Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, hlm. 250 dst.

birokratisasi yang tidak memudahkan pelayanan publik. Baik sebagai penyelenggara pemerintahan maupun sebagai pelayan publik, desentralisasi (otonomi) tidak mempertinggi efisiensi dan efektifitas dan tidak inovatif sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan umum. Bukan pula menjadi tempat menemukan tatananmoral, komitmen yang lebih tinggi. Sebaliknya dengan banyaknya OTT, justeru menunjukkan gejala menurunnya moral dan komitmen menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kembali ke pokok uraian, terdapat enam fungsi otonomi, meliputi:

Pertama; fungsi kepemerintahan (*bestuurs functie*)

Telah dikemukakan di atas, perkembangan konsep “negara pelayanan” (*the service state*), fungsi pelayanan publik makin mengemuka (dipandang sebagai fungsi utama pemerintahan). Hal ini sejalan pula dengan perkembangan konsep negara kesejahteraan (*the welfare state*) dan ajaran “demokrasi materil” atau “demokrasi sosial”,serta paham hak asasi sosial (*subsistence rights, sociaal mensennrechten*) yang memaknaifungsi pelayanan publik sebagai fungsi kesejahteraan. Tugas utama negara cq pemerintahan adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat (kesejahteraan umum), sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Konsep pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom,terutama mengenai fungsi pelayanan publik, sedangkan fungsi ketertiban, keamanan dan pertahanan pada dasarnya senantiasa ada pada pemerintah pusat. Hal ini mengandung makna, fungsi utama pemerintahan daerah (otonom) adalah melayani kepentingan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Di semua pemerintahandaerah (otonom)di berbagai negara, urusan otonomi(urusan rumah tangga daerah) ada di bidang pelayanan publik yang bertalian dengan kesejahteraan termasuk kenyamanan masyarakat.

Rencana dan program yang terarah dan berorientasi sepenuhnya kepada kepentingan publik, merupakan unsur penting mengukur pelaksanaan fungsi pelayanan publik. Namun, tidak kurang penting adalah “kepemimpinan” (*the man behind the gun*). Kepemimpinan dan penyelenggara pemerintahan daerah (otonomi), semestinya tidaklah terutama ditekankan pada dukungan politik atau fasilitas politik, tetapi harus memenuhi syarat-syarat penyelenggara pemerintahan yang cakap dan baik seperti: kemampuan teknokratik dan managerial, tidak mementingkan diri sendiri, (termasuk kepentingan sanak keluarga, sahabat), memiliki integritas, objektif, bertanggung jawab,

terbuka, jujur, dan memiliki kepemimpinan dan senantiasa menjunjung etika (termasuk senantiasa patuh pada hukum). Tidak kalah penting memiliki wawasan, pengetahuan dan keterampilan yang cukup untuk mengelola pemerintahan yang baik. Selain itu, perlu pula diperhatikan pengalaman mengelola “*public affairs*”, sebagai pengejawantahan ungkapan “*experience is the best teacher*”. Tentu saja tatanan demokrasi yang paling mendasar tidak boleh sekali-kali diabaikan. Pimpinan daerah harus tetap atas dasar legitimasi demokrasi dan pelaksanaan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan kepentingan dan kehendak rakyat (*general will*). Kemauan rakyat harus senantiasa menjadi satu-satunya dasar legitimasi penyelenggaraan pemerintahan, baik yang bersangkutan dengan cara-cara rakyat diperintah (*the way the people to be governed*) maupun cara pemerintah menjalankan pemerintahan (*the way the government to be carried out*).

Kedua; fungsi manajemen untuk lebih memungkinkan atau menjamin efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Membagi urusan pemerintahan atau menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah diharapkan penyelenggaraan pemerintahan lebih efisien dan efektif. Selain jumlah urusan lebih “*manageable*”, juga dapat menghindari birokratisasi berlebihan. Bagaimana dengan kenyataan?

Dalam kenyataan - paling tidak di tanah air kita - otonomi belum menjamin efisiensi, efektivitas dan terhindar dari birokratisasi, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Presiden Jokowi, hampir selalu memperdengarkan keluhan mengenai perizinan investasi yang dianggap lamban dan berbelit-belit. Bahkan berbagai prosedur dapat saling membelenggu satu sama lain. Tetapi apakah hanya terbatas pada investasi? Mestinya tidak. Inefisiensi, inefektifitas dan birokratisasi terjadi juga pada hampir semua bidang, apalagi kalau sudah berkenaan dengan pelayanan terhadap rakyat banyak. Salah satu penyebab “pungli, suap-menyuap atau bentuk-bentuk korupsi lainnya” acapkali sebagai keterpaksaan rakyat untuk memotong mata rantai prosedur yang tidak efisien, tidak efektif dan birokratis. Perlu pula dicatat, birokratisasi tidak hanya menciptakan inefisiensi dan inefektifitas, tetapi menjadi peluang penyalah-gunaan kekuasaan yang berujung pada korupsi.

Ketiga; fungsi historis. Jauh sebelum Inggris menjelma menjadi negara kesatuan, begitu pula Belanda, telah ada satuan-satuan pemerintahan mandiri dalam wilayah-wilayah yang bersifat lokal. Ketika terbentuk negara kesatuan, satuan-satuan pemerintahan lokal tersebut tetap dibiarkan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang

tidak dijadikan urusan pemerintahan pusat. Bagaimana Indonesia? Satuan-satuan pemerintahan asli di Indonesia yang sudah ada sebelum masa kolonial yaitu kerajaan-kerajaan asli dan satuan pemerintahan dalam satuan masyarakat hukum adat (*adat rechts gemeenschappen*), seperti desa, gampong nageri, dan lain-lain). Ada juga pemerintahan yang diselenggarakan penduduk asli tetapi bentuknya baru di masa kolonial yang disebut "*Regenschap*" atau "kabupaten". Ketika berbagai kerajaan asli dikalahkan kaum kolonial, sebagian tetap dibiarkan hidup, tetapi diikat dengan perjanjian dalam bentuk pernyataan panjang (*Lange Verklaring*) dan pernyataan ringkas (*Korte Verklaring*). Dalam tatanan ketatanegaraan kolonial (Hindia Belanda) satuan-satuan pemerintahan ini dinamakan "*zelfbesturende landschappen*", di masa kemerdekaan diberi nama "*swapraja*".

Satuan-satuan pemerintahan asli dalam lingkungan masyarakat hukum adat seperti desa juga tetap dibiarkan, bahkan kemudian diberi dasar hukum seperti ordonansi desa (*Dorpsordonantie*).

Perlu juga ditambahkan, selain dua macam pemerintahan asli dan pemerintahan yang dibentuk tetapi dijalankan penduduk asli, didapati juga satuan pemerintahan daerah lain, yaitu provinsi dan kota (*Provincie* dan *Gemeente*).

Di masa kemerdekaan, satuan-satuan pemerintahan daerah tersebut tetap dipertahankan, kecuali swapraja, dengan maksud, untuk menjamin efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan maupun sebagai cara memelihara kesinambungan historis satuan-satuan pemerintahan asli tersebut. Untuk satuan pemerintahan "*zelfbestuurendelandschapen*" (swapraja), hanya kesultanan Yogyakarta yang tetap dipertahankan dengan nama "Daerah Istimewa Yogyakarta" (DIY), tetapi segala sesuatu yang bertalian dengan penyelenggaraan pemerintahan umum, dilaksanakan sebagaimana daerah otonom lainnya.

Keempat; sebagai sarana pendorong perubahan sosial. Politik pemerintah kolonial membiarkan satuan pemerintahan asli seperti pedang bermata dua. Di satu pihak seolah-olah sebagai cara menghormati satuan pemerintahan asli. Di pihak lain, perubahan-perubahan dapat dianggap "mengusik", yang dapat berdampak pada ketertiban dan keamanan. Karena itu, tidaklah mengherankan, unsur-unsur seperti modernisasi pemerintahan, pembangunan sosial ekonomi rakyat tidak boleh menjadi bagian dari fungsi pemerintahan asli. Bagaimana setelah merdeka?

Cukup banyak perhatian pemerintah terhadap desa. Selain dijamin secara konstitusional (UUD 1945 Pasal 18), didapati berbagai upaya

pembangunan, baik dalam bentuk perangkat peraturan perundang-undangan maupun program-program khusus desa. Bahkan sampai diadakan Kementerian Desa. Sejak pemerintahan Presiden Jokowi, bertrilyun-trilyun dana alokasi khusus untuk daerah. Apakah berbagai perangkat dan kebijakan tersebut sudah mengubah desa menjadi satuan pemerintahan dan masyarakat “*gemah ripah loh jinawi toto tentrem kertoraharjo*” atau dalam ungkapan di tanah Sunda “*gemah ripah, repeh, rapih*” - masyarakat hidup dalam kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan sosial? Dalam makna rata-rata, terkesan desa tidak mengalami perubahan, baik sistem pengelolaan pemerintahan, peri kehidupan sosial dan ekonomi. Hingga saat ini masih didapati ribuan desa yang belum mengenal listrik, sarana transportasi yang terbatas. Didapati di berbagai tempat anak-anak menuju sekolah harus berjalan berkilo-kilo meter di sela-sela bukit dan berjalan menyeberangi sungai tanpa jembatan penyebrangan. Didapati sekolah-sekolah yang hanya memiliki satu orang guru dengan gaji Rp 300.000/bulan. Suatu tantangan yang mesti diatasi.

Pertanyaannya: mengapa dasar konstitusional, berbagai peraturan perundang-undangan, pembentukan kementerian desa, penumpukan uang trilyunan ke desa, dan berbagai program lainnya belum juga secara prinsipil mewujudkan rakyat desa yang adil dan makmur dan keadilan sosial?

Meminjam seruan yang terus-menerus dikumandangkan almarhum Bung Hatta - bahkan sejak masa pergerakan yang beliau pinjam dari ajaran Robert Owen (Inggris), yaitu membangun rakyat agar self-help. Membangun rakyat yang mandiri dan mempunyai harga diri dan insyaf untuk mengubah nasib, mencapai kemajuan. Dalam perspektif ajaran Islam seruan alm. Bung Hatta, mengandung makna menanamkan karakter “hari ini lebih baik dari kemarin dan besok lebih baik dari hari ini”. Infrastruktur sangat penting untuk memudahkan segala usaha, tetapi apabila rakyat tidak pernah disiapkan agar dapat memanfaatkannya, hanya orang lain yang akan memperoleh manfaat. Rakyat tetap hidup dalam suasana keterbelakangan dan tradisional. Tidak lagi jamannya menjalankan konsep seolah-olah dengan menyediakan fasilitas, rakyat akan berubah sendiri. Mereka tidak memiliki kapasitas untuk menghidupkan sendiri mesin perubahan menuju keadaan yang lebih baik. Seorang atau masyarakat akan berubah, menjadi dinamis kalau dalam diri mereka ada kapasitas untuk berubah. Disinilah peran pemerintah untuk mengubah masyarakat, karena mereka tidak memiliki kapasitas untuk mengubah diri sendiri apalagi “*self-help*”. Hanya dengan itu berbagai fasilitas yang

disediakan akan memberi manfaat untuk mewujudkan rakyat yang self-help, mandiri dan maju, baik materil maupun spiritual.

Kelima; fungsi demokrasi. Dari segi demokrasi, fungsi pemerintahan daerah (otonomi) mencakup fungsi partisipasi publik dalam pengisian jabatan dan pengawasan terhadap penyelenggara pemerintahan. Selain itu, pemerintahan demokrasi diisi oleh pejabat yang bertanggung jawab dan menjalankan pemerintahan menurut kehendak publik untuk mewujudkan cita-cita publik. Bagaimana rata-rata kenyataannya? Dari segi rakyat, secara prosedural di permukaan telah ada keikutsertaan publik dalam mengisi jabatan pemerintahan daerah (ada Pilkada). Bagaimana kalau ditinjau dalam makna substantif? Benarkah telah ada partisipasi atau keikutsertaan rakyat? Dari berbagai ungkapan seperti ada "*money politics*", benarkah telah ada partisipasi atau sekedar mobilisasi rakyat, sehingga pengertian "*government of (from) the people*", hanya semu belaka.

Bagaimana dengan para pejabat yang dipilih (legislatif atau eksekutif)? Betapa banyak pejabat-pejabat tersebut yang didakwa dan dihukum karena korupsi. Belum lagi kemungkinan berbuat tidak layak lainnya, seperti kolusi dan nepotisme. Hal ini dapat terjadi, karena sesungguhnya kita belum berhasil memilih para pejabat yang benar-benar "*committed*" mewujudkan "*government by the people*", pemerintahan oleh rakyat. Para pejabat hanya melihat jabatan sebagai suatu kekuasaan dengan segala *privilege*, karena itu orientasi jabatan bukan untuk kepentingan rakyat banyak, melainkan untuk diri sendiri yang harus diperoleh dan dipertahankan, dengan segala cara termasuk menyalah-gunakan kekuasaan seperti melakukan korupsi.

Apakah akibat hal-hal di atas? Dalam konteks demokrasi (*government of the people*), para pejabat makin berjarak dengan rakyat. Akibatnya, makna pemerintahan untuk rakyat (*for the people*) dalam wujud kesejahteraan umum, kemakmuran dan keadilan sosial jauh dari jangkauan rakyat banyak terutama mereka yang tinggal di tepi-tepi laut dan sungai, di tepi-tepi gunung atau berada dalam perkampungan kumuh di kota-kota. Demokrasi hanya dimaknai sebagai kebebasan berbicara, kebebasan memilih, kebebasan berkumpul, kebebasan menyampaikan protes, tetapi bukan kebebasan dari kemiskinan dan keterbelakangan. Demokrasi ekonomi yang merupakan salah satu "*staatsidee*" tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Sedangkan – seperti ditulis, diucapkan Bung Karno, Bung Hatta, demokrasi politik, tidak dapat dipisahkan dari demokrasi ekonomi. Bung Karno menggunakan ungkapan: "*politiek-economische democratie*". Bung Hatta menggunakan ungkapan: "kebebasan tanpa persamaan tidak

akan mewujudkan persaudaraan” (*liberté, égalité, fraternité*). Secara bebas, ungkapan Bung Hatta dapat dimaknai “kebebasan sebagai wujud demokrasi politik, tanpa persamaan (demokrasi ekonomi), tidak akan ada persaudaraan, dan tanpa persaudaraan tidak akan ada keadilan sosial.

Keenam; fungsi kebhinekaan. Otonomi daerah, apalagi dalam makna otonomi riil. dijalankan atas dasar kenyataan. Kenyataan riil, yang ada pada setiap daerah. Baik secara sosial, kultural, ekonomi, struktur kependudukan, geografi dan lain-lain, didapati berbagai perbedaan. Dari segi kebhinekaan itu, otonomi berfungsi menyelenggarakan pemerintahan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh perbedaan-perbedaan tersebut. Menyamaratakan sesuatu yang tidak sama (yang berbeda), dapat menimbulkan ketidakadilan yang akan berujung pada berbagai bentuk ketidakpuasan. Sejarah, membuktikan, selain karena tidak ada upaya yang cukup untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran, berbagai pergolakan terjadi karena kurangnya perhatian terhadap kebhinekaan (merasa tidak “*diwongke*”). Memperhatikan dengan sungguh-sungguh berbagai perbedaan, pemerintah dapat mengetahui secara nyata kebutuhan dan hasrat masyarakat yang bersangkutan.

D. Merancang dan mewujudkan pemerintahan daerah yang baik.

Sebelum mencatat harapan-harapan suatu pemerintahan daerah yang baik, terlebih dahulu akan diutarakan sinyalemen David Osborne dan Ted Gaebler tentang pemerintahan Amerika Serikat. Dalam pengantar diutarakan antara lain:

*“It is for those who know something is wrong, but are not sure just what it is, for those who have glimpsed a better way, but are not sure just how to bring it to life, for those who have launched successful experiments, but have watched those in power ignore them, for those who have a sense of where government needs to do, but are not quite sure to get there. It is for the seekers”.*⁸ (buku ini) adalah untuk mereka yang tahu ada sesuatu yang salah, tetapi tidak yakin apa yang salah itu, (buku ini) untuk mereka yang telah memperhatikan (mengetahui) ada jalan yang lebih baik tetapi tidak yakin cara mewujudkannya, agar menjadi sesuatu yang nyata (sesuatu yang hidup), (buku ini) untuk mereka yang melakukan penelitian-penelitian yang berhasil, tetapi menyaksikan, mereka yang berkuasa mengabaikannya, (buku ini) untuk mereka yang sadar mengenai hal yang mesti dilakukan pemerintah, tetapi tidak begitu yakin untuk

⁸ David Osborne – Ted Gaebler, *op cit*, hlm.XV.

menuju kesana (buku ini) untuk para pencari.

Di Amerika Serikat juga ada bermacam ungkapan yang mencerminkan sinisme terhadap pemerintah: *“My friend doesn't work, she has a job with the government”* (teman saya itu menganggur, dia bekerja pada pemerintah).⁹ Dengan perkataan lain, bekerja pada pemerintah itu dianggap tidak bekerja. Mungkin hal serupa melekat pula di Indonesia. Ada ungkapan: “sok sibuk”, artinya pura-pura sibuk. Bahkan mungkin dapat diperluas: “Teman saya menganggur, dia ada pekerjaan sebagai anggota komisi, atau komisaris, atau anggota dewan ini-itu, anggota panitia ini-itu, dan lain-lain”. Ini sekedar mungkin.

Bagaimana kritik terhadap Kongres dan anggota DPR Negara Bagian? Didapati sejumlah kritik atau ketidakpuasan (*discontent*) terhadap Kongres (dan anggota Kongres). William Kafee dan Moris S. Ogul mencatat tujuh dasar ketidakpuasan terhadap kongres (dan anggota Kongres), dan DPR Negara bagian:

- (1) *The legislature is not sufficiently responsive to majority preferences either in electorate or within the institution itself.* (Badan legislatif tidak cukup responsif terhadap keinginan (tuntutan) mayoritas, baik terhadap para pemilih maupun dalam lembaga itu sendiri).
- (2) *Legislative politics and public policy formation are dominated by organized special interest.* (Penyusunan kelompok politik legislasi dan perumusan kebijakan publik didominasi (lebih ditentukan) oleh berbagai organisasi kepentingan khusus/tertentu).
- (3) *The legislature is seldom a force for innovation.* (Badan legislatif jarang menjadi kekuatan inovasi).
- (4) *Institutional arrangements in the legislature obscure the public's view of the decision-making process and, moreover, make it difficult to fix responsibility for action taken by government.* (Pengaturan kelembagaan di badan legislatif mengaburkan pandangan publik mengenai proses pengambilan keputusan, terlebih lagi, membuatnya sulit untuk memperbaiki tanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pemerintah)
- (5) *Because of its natural conservatism, the legislature is capable of rapid response only in time of emergency.* (Karena sifatnya konservatif, badan legislatif hanya mampu merespon dengan cepat kalau ada keadaan darurat).
- (6) *The legislature is populated by insecure and timorous men whose principal aim is to stay in office.* (Badan legislatif dipenuhi orang-orang yang selalu merasa tidak aman dan takut-takut dimana pemimpinnya mempunyai tujuan utama untuk tetap duduk sebagai

⁹ David Osborne – Ted Gaebler, *ibid.*

anggota).

(7) *The legislature is not sufficiently attentive to the need for developing and maintaining high standards of rectitude for the members.* (Badan legislatif tidak cukup perhatian terhadap kebutuhan membangun dan mempertahankan standar-standar tingkah laku yang tinggi bagi para anggotanya).¹⁰

Menurut hasil penelitian tersebut, setidaknya yang ada pada saat itu, didapati empat orientasi anggota DPR Negara Bagian Connecticut yaitu:

Pertama; berperan utama sebagai “penonton” (*spectator*). Sebagai penonton, seorang anggota baru tidak begitu tersentuh dengan soal sentral badan legislatif. Mereka hadir secara teratur, mendengarkan perdebatan, tetapi jarang berpartisipasi. Mereka suka pada ide-ide yang dibicarakan (yang hidup) di badan legislatif. Mereka menemukan hal-hal yang luar biasa menarik, dan menjadi anggota badan legislatif merupakan pengalaman yang menakjubkan. Tetapi mereka (hanya) duduk dan menonton. Meskipun mereka hanya berperan pasif, sebagai anggota badan legislatif mereka mendapat imbalan, termasuk penghormatan (*recognition*) dan prestise.¹¹

Gambaran di atas mirip dengan seloroh di masa Orde Baru: “datang, daftar, duduk, diam, duit. (5D).

Kedua; berperan utama sebagai “pemasangiklan” (*advertiser*). Banyak diantara mereka ini adalah advokat-advokat muda yang memandang badan legislatif sebagai cahaya terang yang memberi peluang pribadi. Salahsatu alasan utama memutuskan mengikuti pemilihan anggota legislatif yaitu memungkinkan menggunakan kedudukan sebagai anggota demi ke keuntungan pribadi. Badan legislatif merupakan tempat bagus bertemu orang-orang, melakukan kontak kontak, dan sebagai ajang publisitas. Sebagai anggota legislatif mereka aktif, agresif, suka merendahkan anggota-anggota lain, tidak sabar, dan acap tidak puas dan frustrasi terhadap ketidak-sanggupan mencapai sasaran (yang mereka inginkan). Mereka tidak lama menjadi anggota legislatif.¹²

¹⁰ William J. Kafee – Morris S. Ogul, *American Legislative Process Congress and the State*, hlm. 5 dst.

¹¹ *Spectators do not come to terms with the matters that are central to the legislature. They attend sessions of the legislature regularly, listen to debate, but rarely participate. They like the idea of being in the legislature. Legislative activities, they find, are “tremendously interesting” and legislative service is “a wonderful experience”. But they sit and watch. Although their role is passive, legislative service carries rewards for them, including recognition and prestige.*

¹² *Advertisers, many of whom are ambitious young lawyers, view the legislature in the harsh light of personal opportunity. One of the main reasons that they decide to run for the legislature is that they may be able to use the*

Mestinya, hal-hal disebutkan diatas tidak hanya terbatas pada advokat. Kaum bisnis - setidaknya-tidaknya di Indonesia - barangkali juga menempatkan keanggotaan pada badan legislatif sebagai jalan meluaskan peluang bisnis.

Ketiga; berlaku ogah-ogahan (*reluctant*). Ini adalah jenis anggota legislatif yang sebenarnya tidak tertarik pada politik dan ada kemungkinan karena tekanan menerima pencalonan oleh pimpinan-pimpinan partai dalam lingkungannya. Sikap ogah-ogahan biasanya kurang berminat akan peningkatan diri dalam politik, tidak suka pada kontroversi politik dan lebih suka keluar (menjauhi) kehidupan politik. Berusaha menghindari “politik” dan berbagai aspek yang tidak menyenangkan di badan legislatif. Anggota yang ogah-ogahan ada kemungkinan memusatkan pada penguasaan ketentuan-ketentuan formal dan prosedur yang mengatur mengenai permusyawaratan dan membuat keputusan.¹³

Apakah tidak mungkin sikap ogah-ogahan itu terjadi pada masa-masa awal keanggotaan sebelum mengenal (bertemu) dengan berbagai “kenikmatan” berupa imbalan yang sangat menyenangkan, ada “privilege dan imunitas”, ada berbagai peluang, termasuk saluran idealisme, yang ternyata lebih baik daripada tidak menjadi anggota. Bukanlah idealisme yang menjadi yang mendorong duduk dalam badan legislatif melainkan sebagai peluang mengubah nasib.

Keempat; berperan sebagai pembuat undang-undang (*lawmaker*). Anggota berorientasi sebagai (menjadi) pembentuk undang-undang sangat tertarik pada lembaga politik yang anggota-anggotanya dipilih, mempunyai pandangan positif terhadap badan legislatif, dan aktif mengambil bagian dalam semua fase proses legislatif. Tertarik secara mendalam dalam berbagai isu (persoalan) dan percaya pada kemampuan diri (percaya diri) untuk meyakinkan pihak lain, perhatian pokok (perhatian utama) mereka adalah mencapai hasil kerja legislatif yang konkrit. Para anggota yang berorientasi sebagai “*lawmakers*”

office for their own advancement. The legislature is a good place to meet people, make contacts, and gain publicity. As legislators, they are active, aggressive, disdainful of other members, impartial, and often unhappy and frustrated over their inability to accomplish their objectives. Their stay in the legislature is likely to be brief.

¹³ *These are legislators who are not really interested in politics and who were probably pressured into accepting the nomination by party leaders in their communities. Reluctants usually lack interest in political advancement, dislike political controversy, and are tempted to withdraw from legislative life. To avoid the “politics” and other unpleasant aspect of the legislature, Reluctants are likely to concentrate on mastering the formal rules and procedures that govern deliberation and decision-making. The chances are strong that they agreed to serve in the legislature out of a sense of duty.*

mengakui kebutuhan untuk berkompromi dan percaya pekerjaan anggota badan legislatif adalah membuat keputusan atas rancangan undang-undang. Kunci memahami orientasi “lawmakers” adalah pada perhatian mereka pada peraturan perundang-undangan.¹⁴

Tidak tertutup kemungkinan berbagai orientasi di atas hinggap pada anggota DPR, DPD, dan DPRD kita. Di masa Orde Baru ada seloroh 5D (datang, daftar, duduk, diam, dan duit).

Tentu saja-terutama untuk kita di Indonesia-hal-hal yang diutarakan di atas dapat dibantah, baik secara keseluruhan atau sebagian.

Pertama; hal-hal yang dikutif tersebut terdapat dalam buku yang diterbitkan lebih dari lima puluh tahun yang lalu (cetakan pertama 1964, catatan kedua, 1968). Di Amerika Serikat telah terjadi berbagai pembaharuan.

Kedua; tatanan politik, tatanan budaya, tatanan sosial kita berbeda dengan Amerika Serikat. Mungkin di Amerika Serikat hal-hal tersebut menjadi sumber ketidakpuasan. Bagi kita merupakansesuatu yang biasa-biasa saja. Sama sekali bukan kelemahan, apalagi menimbulkan kerisauan. Kalaupun sekali-sekali ada “letupan” ketidakpuasan – seperti di tengah-tengah berbagai “protes publik” dan “Covid-19” - DPR tetap “keukeuh” membahas RUU Cipta Karya sebagai suatu bentuk “omnibus law”, hanyalah datang dari segelintir orang – seperti kelompok elit atau kaum terpelajar di luar pemerintah atau LSM. Protes semacam itu tidak perlu “menghambat” DPR. Kafilah dapat tetap berlalu.

Walaupun begitu, paling tidak sebagai bahan renungan, untuk dipikirkan.Kita membutuhkan penyelenggara negara dan pemerintahan yang:

- senantiasa responsif pada harapan, keinginan dan kebutuhan publik;
- dapat melepaskan diri dari pengaruh atau tekanan kelompok-kelompok kepentingan yang hanya mementingkan diri sendiri, jauh dari sikap “fraternité, terhadap rakyat banyak;
- senantiasa inovatif sebagai pelopor perubahan, kemajuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat;

¹⁴ *Legislators with this role orientation are highly interested in elective politics, hold positive sentiments toward the legislature, and take an active part in all phases of the legislative process. Deeply interested in issues and confident of their capacity to persuade others, their principal concern is to achieve concrete legislative results. Lawmakers recognize the need for compromise and bargaining and believe that the job of the legislator is to make decisions on bills. The key to understanding the Lawmaker is found in his concern over legislation.*

- senantiasa menjunjung tinggi dan taat pada hukum dan etika jabatan publik;
- pemberani dan memiliki karakter yang bertanggung jawab pada publik. Bukan orang-orang yang sepintas mengedepankan “kehati-hatian”, sekedar untuk menghindari resiko dan demi keselamatan diri.

Dalam catatan ini, pemerintahan daerah yang baik (*good governance, behoorlijk bestuur*) bukan hanya bersih dari korupsi yang nampak makin membahana. Pemerintah daerah yang bersih mencakup pula bersih dari nepotisme, kolusionisme, inefisien, inefektif, menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang tepat (*supra*), mengedepankan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun, performance pimpinan daerah tidak semata-mata bersifat “personal” yang melekat pada diri pemimpin. Ada beberapa faktor lain.

Pertama; sistem rekrutmen. Dalam kaitan ini partai politik sangat menentukan. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi “performance” pimpinan daerah antara lain: di satu pihak dominasi partai politik sangat menentukan, di pihak lain tatanan kepartaian yang belum benar-benar demokratik. Lazim terdengar ucapan orang-orang partai bahkan elit partai yang menyatakan: “itu tergantung pada ketua partai atau tunggu keputusan ketua partai”. Dimasa lalu dikenal ungkapan ABS. Dalam konteks kepemimpinan partai politik dapat berlaku “asal ketua senang”. Hal semacam itu dapat “dikoreksi” kalau ada partisipasi masyarakat yang menggunakan haknya untuk memilih yang terbaik. Tetapi terkesan bukanlah partisipasi demokratik, melahirkan - paling tidak, sekedar “partisipasi pura-pura” (*verkapte participatie, quasi participation*). Sesungguhnya yang ada adalah “mobilisasi”. Dalam sistem otoritarian, dilakukan dengan paksaan atau yang menimbulkan rasa takut. Dalam susunan “*verkapte democratie*”, mobilisasi dilakukan melalui berbagai “*bargaining*” yang - antara lain populer dengan sebutan “*wani piro*”. Hal ini mengakibatkan kegagalan melahirkan kepemimpinan yang benar-benar dibutuhkan untuk memimpin daerah mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara. Selain itu, walaupun ada partisipasi, bukanlah partisipasi yang bertanggung jawab partisipasi bukan sekedar mahal tetapi sangat mahal yang harus dirogoh oleh calon yang mendambakkan terpilih.

Kedua; faktor tatanan birokrasi. Pada rubrik fungsi pemerintahan daerah telah dikemukakan tentang fungsi manajemen dalam pemerintahan daerah yang berkaitan dengan efisiensi efektivitas dan

lain-lain. Hal ini merupakan unsur birokrasi.

Tidak ada organisasi tanpa tatanan birokrasi yang menjalankan organisasi, yang menjalankan pemerintahan, seperti ditulis David Osborne – Ted Gaehler: “100 tahun yang lalu (pada saat buku mereka ditulis), birokrasi itu sesuatu yang positif, mengandung makna sebagai sesuatu (yang bekerja) secara rasional dan efisien”. Max Weber, menggambarkan birokrasi:

*“The decisive reason for the adventure of beaurocratic organization has always been itspanely technical superiority over any other forms of organization.Precision, speed, unambiguity, ... reduction of friction and of material and personal cost - these are raised to the optimum point in the strictly beaurocratic administration”.*¹⁵ (alasan yang menentukan (decisive) untuk mengedepankan kemajuan organisasi birokrasi karena keunggulan yang murni bersifat teknis dibandingkan dengan bentuk-bentuk organisasi yang lain.Ketepatan (ketelitian), kecepatan, kejelasan (*unambiguity*) ... mengurangi (mengurangi tingkat) konflik, dan mengurangi (menurunkan biaya) yang bersifat material atau personal - ditingkatkan secara tegas sampai titik optimum dalam administrasi birokrasi).

Dalam kenyataan, seiring dengan makin membesarnya lingkup dan peran birokrasi, sampai-sampai dinamakan cabang kekuasaan keempat (*the fourthestate, the fourth power*), terjadilah birokratisasi berlebihan (bersifat birokratis) yang bercirikan kelambanan, tidak efisien dan tidak efektif. Selain itu, birokrasi yang serba birokratis memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan, korupsi cq. suap menyuap. Situasi suap menyuap disemarakkan pula oleh sikap publik yang tidak sanggup menghadapi berbagai kelambatan atau karena waktu “menerabas” aturan permainan. Itulah yang terjadi atau dirasakan di sekitar kita. Selain itu, birokrasi dimasuki pula oleh sejumlah kaum politik dan kaum bisnis yang tidak datang karena dorongan idealism atau tanggung jawab menjadikan birokrasi sebagaiobjek untuk mendapatkan berbagai manfaat, bahkan birokrasi menjadi peluang penyalahgunaan kekuasaan cq korupsi. Karena itu, sudah semestinya, pembaharuan birokrasi, dan pembaharuan politik yang dikedepankan dalam upaya membangun pemerintahan yang baik untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif dan menjadi sarana efektif mewujudkan kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. **Ketiga;** faktor etika pejabat publik. Lemah atau mudahnya kesadaran etik pejabat publik sangat memengaruhi tingkah laku para

¹⁵ David Osbon – Ted Gaebler, *op cit*, hlm. 13.

pejabat - termasuk pejabat daerah - merupakan sumber lain yang tidak pantas termasuk korupsi. Seolah-olah, sesuatu menjadi diperbolehkan karena tidak dilarang oleh hukum, sekalipun hal itu bertentangan dengan kewajiban etik.

Begitu pentingnya etika pejabat publik, sampai-sampai Pemerintah Inggris pada tahun 1995 membentuk Komisi Khusus (*Lord Nolan Committee*) yang menyusun “standar tingkah laku pejabat publik” yang terdiri dari:

- (1) **Tidak mementingkan diri sendiri.** Keputusan pejabat publik semata-mata demi kepentingan umum. Pejabat publik tidak boleh mendapatkan keuntungan finansial, baik untuk dirinya maupun keluarganya.
- (2) **Integritas.** Pejabat publik tidak boleh atau dilarang berada di bawah pengaruh uang atau kewajiban lain dari orang atau badan lain yang dapat mempengaruhi dalam menjalankan tugasnya.
- (3) **Obyektif.** Dalam pengangkatan, atau membuat perjanjian, atau memberi rekomendasi semata-mata atas dipenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan.
- (4) **Bertanggung jawab.** Pejabat publik bertanggung jawab kepada publik atas segala keputusan dan tindakan yang diambil dan senantiasa bersedia untuk diselidiki.
- (5) **Terbuka.** Setiap keputusan pejabat publik harus disertai alasan-alasan (yang cukup), informasi hanya boleh dibatasi apabila ada tuntutan nyata kepentingan umum yang lebih besar.
- (6) **Kejujuran.** Pejabat publik wajib menjelaskan atau menyatakan setiap kepentingan pribadi yang bersangkutan dengan tugas-tugas publiknya dan mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikan konflik kepentingan demi melindungi kepentingan publik.
- (7) **Kepemimpinan.** Pejabat publik berkewajiban memajukan (enam) asas yang telah disebutkan di atas dengan menunjukkan kepemimpinan dan keteladanan.

E. Penutup

Dihadapkan pada berbagai problematika pemerintahan daerah, seperti korupsi, catatan ini ditutup dengan kisah-kisah berikut:

Pertama; kisah Khalifah Umar Ibnu Khatab.

Ada kebiasaan Khalifah Umar, setelah sholat subuh berjamaah keliling kota Madinah. Suatu saat, beliau tiba disebuah rumah sederhana. Terdengar seorang ibu sedang memasak sambil mengomel. Pada saat “diintip” sang ibu sedang menggoreng batu untuk menghibur anaknya seolah-olah sedang memasak. Sambil menggoreng batu, sang

ibu mengomel, kira-kira: “semua ini adalah kesalahan Khalifah Umar yang menyebabkan kemelaratan”. Mendengar omelan itu, Khalifah Umar kembali ke Baitulmal mengambil sekarung gandum dan memikul sendiri gandum itu. Pengawal yang meminta untuk membawa karung gandum itu ditolak Khalifah Umar dengan berkata, kira-kira: “Saya tidak akan sanggup menghadap Allah atau bagaimana saya mempertanggung-jawabkan di hadapan Allah, ketidaksanggupan mempertanggungjawabkan amanah yang dibebankan dipundak saya”.

Kedua; kisah Khalifah Umar bin Abdul Azis.

Suatu malam ketika sedang bekerja, Khalifah Umar bin Abdul Azis kedatangan putra dengan mengetuk pintu. Khalifah bertanya, kira-kira: “Apakah kamu datang untuk urusan pribadi atau urusan negara?” Ketika dijawab “urusan pribadi”. Khalifah Umar bin Abdul Azis serta merta memadamkan lampu, dengan mengatakan, kira-kira: “minyak yang dipergunakan untuk lampu ini diambil dari Baitulmal”. Mereka membicarakan urusan pribadi itu didalam gelap.

Ketiga; kisah Khalifah Abu Bakar.

Dalam sambutan menerima jabatan, Khalifah Abu Bakar mengatakan, kira-kira: “Kalau saya benar, bantulah saya. Kalau saya salah, luruskan saya”. Umar bin Khatab seraya berdiri (dan mencabut pedang): “Abu Bakar, pedang ini akan meluruskanmu apabila kamu salah”.

Kisah pertama menggambarkan, sikap pemimpin yang sedang menerima amanah, yaitu senantiasa bertanggungjawab dan setiap saat melayani masyarakat yang dipimpinnya.

Kisah kedua menggambarkan kejujuran dan tanggung jawab, dalam menjaga, memelihara dan dalam menggunakan segala milik negara yang diamanahkan kepadanya.

Kisah ketiga menggambarkan tanggung jawab rakyat untuk ikut menjaga penyelenggara pemerintah agar senantiasa menjalankan tugas sebagaimana mestinya.

Hubungan Pusat Daerah dalam Otonomi Khusus Aceh

Husni Jalil

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh

A. Pendahuluan

Pasal 18 B ayat (1) UUD RI 1945 menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. “Perkataan khusus” memiliki cakupan yang luas (Bagir Manan, 2001:15), antara lain, karena kata tersebut dimungkinkan digunakan untuk membentuk suatu pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh dan Irian Jaya). (Setya Retnani, 2000 : 1).

Indonesia sampai pada era reformasi, penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Daerah tidak diberdayakan untuk mandiri, melainkan dibuat menjadi serba ketergantungan dan harus mematuhi kehendak pemerintah pusat. Urusan rumah tangga daerah menjadi terbatas dan serba diawasi. Kondisi keuangan daerah demikian tergantung pada kebaikan hati pemerintah pusat. Pengalaman ini telah menimbulkan kekecewaan luar biasa pada daerah (Bagir Manan, 2001 : 4)

Ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah tidak bersifat khusus atau eksklusif. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur seluruh segi antara Pusat dan Daerah. Satu-satunya yang lazim diatur secara khusus adalah hubungan keuangan.

Dalam perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, pengaturan otonomi daerah telah mengalami kemajuan. Selain melaksanakan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kemajuan itu juga

mengatur (secara formal) otonomi khusus yang diberikan kepada dua Provinsi, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sebagaimana ditentukan dalam TAP No. IV/MPR/1999. TAP MPR tersebut menyatakan bahwa dalam rangka mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-undang.

Amanat TAP MPR tersebut, antara lain telah disahkan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan yang bersifat khusus kepada pemerintah Aceh yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah lainnya sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah dicabut dengan UU No. 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih jauh, setelah Pasca penandatanganan Nota kesepahaman (MoU) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), maka UU No. 18 tahun 2001 dicabut dan diganti dengan UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Peristiwa hukum merupakan kilas baru sejarah perjalanan Pemerintahan Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat.

Pengaturan otonomi khusus bagi daerah tertentu dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia mencakup segala segi, sehingga setiap daerah dapat menuntut kekhususan semata-mata berdasarkan faktor-faktor tertentu tanpa suatu kriteria umum yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Apalagi jika kekhususan itu mengandung muatan privelege tertentu yang tidak dimiliki daerah lain. Hal ini disebabkan aspirasi masyarakat di daerah tersebut beragam, karena potensi, situasi, dan keadaan di setiap daerah berbeda satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, pandangan yang menggeneralisasikan dan menyamaratakan kemampuan potensi, situasi dan keadaan di setiap daerah merupakan hal yang salah kaprah (Sjachran Basah, 1986 : 36).

Memperhatikan perbedaan yang mendasar antara berbagai peraturan perundang-undangan yang ada dan pernah ada, maka masalah pelaksanaan otonomi daerah baik otonomi luas maupun otonomi khusus sangat penting untuk dikaji. Hal ini, karena setiap pengaturan yang menyangkut hubungan Pusat dan Daerah akan terkait langsung dengan upaya memelihara keutuhan Negara Kesatuan

B. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh

1. Hubungan Kewenangan

Dalam hal kewenangan, Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Kewenangan tersebut meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Meskipun UUPA merupakan hasil kesepakatan yang telah mengakomodasi demikian lengkap aspirasi masyarakat Aceh, tetapi sejarah membuktikan bahwa berbagai peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan sedang berlaku di Indonesia, tampaknya belum sepenuhnya mencerminkan dan menemukan corak pelaksanaan otonomi khusus yang tepat dan wajar. Kenyataan ini antara lain, dapat ditelusuri melalui perjalanan UUPA dalam kehidupan masyarakat Aceh yang sedang berlangsung.

Kehadiran Partai Politik Lokal (Parlok) dalam rangka pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRA dan DPRK) di Aceh juga merupakan nuansa baru di bidang perpolitikan Indonesia. Keberadaan parlok bagi rakyat Aceh memberikan harapan baru sebagai pilihan (alternatif) yang disenangi karena partai nasional sebelumnya telah banyak menyumbang rasa kecewa bagi mereka.

Selain itu, dengan kehadiran parlok telah mengurangi tempat bagi partai nasional. Oleh karena itu, persaingan untuk dapat merebut hati rakyat dalam memilih wakil mereka masing-masing terasa sangat kental. Meskipun demikian, pada pemilu legislatif sudah berjalan sejak pemilu legislatif tahun 2009.

Di samping itu, kekhususan bersifat istimewa yang diberikan pemerintah kepada Aceh di bidang Syariat Islam, Pendidikan, dan Adat, telah melahirkan lembaga/perangkat daerah (Majlis Permusyawaratan Ulama (MPU), Majelis Pendidikan daerah (MPD), Majelis Adat Aceh (MAA) dan Lembaga Wali Nanggroe (LWN) berbeda dengan daerah lain di Indonesia. Apabila dilihat dari bentuk dan susunan penyelenggaraan Otonomi khusus Aceh yang telah diatur dalam UUPA dapat dikatakan bahwa sangat kaya struktur, tetapi jika dilihat dari hasilnya akan ditemukan kondisi sangat miskin

fungsi.

Menyangkut pelaksanaan Syariat Islam di Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan RI, terutama dalam pembentukan Peraturan daerah (Qanun), baik secara materiil maupun formal tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Namun demikian, pembentukan Mahkamah Syar'iyah, termasuk hukum materiil dan hukum formil, yang diatur dengan Qanun/perdaberdasarkan UUPA merupakan hal baru dalam konteks keIndonesiaan yang telah mengenyampingkan teori dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi karena kewenangan tersebut bukan urusan pemerintahan, tetapi urusan ketatanegaraan (Husni Jalil, 2010: 14)

Mahkamah Syar'iyah adalah sebuah badan peradilan. Ada suatu konsensus baik dari sudut keilmuan maupun praktek yang umum, bahwa sistem peradilan tidak termasuk fungsi negara yang dapat diotonomikan/didesentralisasikan kepada daerah otonom (territorial decentralization). Bahkan dalam sistem ketatanegaraan RI ditegaskan bahwa peradilan adalah peradilan negara, artinya seluruh ketetapan dan putusan peradilan hanya dapat dilakukan dan diambil atas nama negara bukan atas nama daerah tertentu.

Otonomi adalah fungsi administrasi negara yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif dan tidak mencakup fungsi-fungsi kenegaraan lainnya seperti kekuasaan peradilan. Karena itu diperlukan satu jawaban akademik yang tepat terhadap kenyataan, yang memberi kekuasaan kepada Aceh untuk mengatur, mengurus, dan menyelenggarakan sendiri Mahkamah Syar'iyah sebagai badan peradilan (Husni Jalil, 2005 : 160).

Demikian pula dari segi praktis perlu ada penataan yang tepat agar di satu pihak Mahkamah Syar'iyah sebagai unsur otonomi khusus dapat berjalan sebagaimana mestinya, di pihak lain dapat terjamin satu sistem peradilan yang utuh baik dalam hubungan dengan badan-badan peradilan lain maupun hak-hak pencari keadilan untuk memperoleh keadilan yang terendah sampai tertinggi dalam keseluruhan sistem peradilan negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Demikian pula dari sudut pandang teoritik. Sepanjang menyangkut fungsi pemerintahan atau administrasi negara – seperti diutarakan C.F Strong (1966) – otonomi yang luas akan menyebabkan perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan menjadi makin tidak prinsipil. Dalam praktek akan banyak didapati persamaan antara Negara Kesatuan dan Negara Federal. Hal ini

dapat dilihat dalam ketentuan UUPA bahwa setiap kebijakan pemerintah pusat yang terkait dengan Aceh sebelum diputuskan perlu dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Pemerintah Aceh dan DPRA. Konsultasi semacam ini tidak biasanya terdapat di Negara yang berbentuk kesatuan.

Hasrat rakyat Aceh untuk mempunyai corak penyelenggaraan pemerintahan yang khas bukan sesuatu yang baru, terutama menyangkut penerapan syariat Islam yang telah membawa keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat Aceh. Lebih dari itu, secara sosio kultural, Islam telah menjadi “way of life” rakyat Aceh. Bahkan lebih jauh dapat dikatakan, Islam telah menjadi identitas dan harga diri atau marwah rakyat Aceh.

Dalam rangka penyelesaian secara integral masalah Aceh, sejak tahun 1951 (Kabinet Nasir) telah dirintis upaya-upaya memenuhi berbagai tuntutan rakyat Aceh. Tetapi baru tahun 1959 atas dasar misi Wakil Perdana Menteri Hardi, kemudian keluar Keputusan Perdana Menteri No. 1/Misi/1959 yang menyatakan Aceh sebagai “Daerah Istimewa Aceh” dengan otonomi luas, terutama keagamaan, peradatan, dan pendidikan. Otonomi “keagamaan, peradatan, dan pendidikan” dimengerti sebagai afirmasi yang membenarkan di Aceh harus dijalankan syariat Islam.

Dalam penyelenggaraanya, Pemerintah Pusat semakin sentralistik sejak tahun 1959 (setelah Dekrit) dan menyebabkan rakyat Aceh tidak berkesempatan secara leluasa untuk menerapkan sifat “istimewa” yang bermakna memungkinkan penerapan syariat Islam tersebut. Sebutan “istimewa” ibarat “bertanam tebu di bibir”, “pepesan kosong belaka”. Kenyataan tersebut diperparah dengan berbagai faktor lain, seperti perasaan telah terjadi eksploitasi potensi Aceh yang tidak memberi manfaat yang wajar bagi rakyat Aceh, keteringgalan pembangunan di Aceh dan proses kemiskinan telah menimbulkan berbagai efek ganda. Di satu pihak, kenyataan-kenyataan tersebut makin menurun kepercayaan terhadap etika Pemerintah Pusat, di pihak lain, makin mengental tuntutan kehendak untuk mandiri bahkan tuntutan lepas dari Negara Kesatuan RI. Keadaan makin terpuruk, karena upaya memulihkan pergolakan di Aceh oleh Pemerintah Pusat ternyata menimbulkan penderitaan luar biasa bagi rakyat Aceh dalam bentuk berbagai pelanggaran HAM – Berat atau kekerasan lainnya.

Reformasi menjadi titik awal perubahan. Dalam rangka menanggapi secara wajar tuntutan rakyat Aceh dan kembali merintis secara integral penyelesaian persoalan Aceh, telah

ditetapkan bermacam-macam kebijakan termasuk berbagai ketentuan khusus bagi daerah dan rakyat Aceh yang berpuncak pada UU No. 18 Tahun 2001 yang kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 11 tahun 2006 telah memuat asas-asas dan norma yang menjamin keterkaitan Otonomi Khusus Provinsi Aceh dengan Sistem Negara Kesatuan RI, seperti penegasan bahwa Mahkamah Syar'iyah adalah subsistem dari peradilan negara yang disertai mekanisme hubungan dengan jenjang-jenjang peradilan sampai Mahkamah Agung.

Selain itu juga timbul persoalan menyangkut pembagian urusan muncul karena adanya ketentuan Pasal 11 Ayat (1) UU No 11 tahun 2006 yang menentukan, pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) dinyatakan: "Yang dimaksud dengan: Norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi daerah. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk melaksanakan otonomi daerah".

Penjelasan tersebut, tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, namun ketentuan Pasal 11 Ayat (1) potensial dapat mengurangi kemandirian dalam melaksanakan kewenangannya. Selain itu, Pasal 11 Ayat (1) beserta pejelesannya tidak menentukan secara eksplisit bentuk hukum penetapan norma, standar, dan prosedur dimaksud. Hal ini bisa jadi, akan muncul penetapan norma, standar, dan prosedur dalam berbagai bentuk hukum yang substansi bertentangan dengan norma dalam UUPA.

Sebagai salah kasus yang timbul adalah masalah yang tergolong sederhana menyangkut perubahan status Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat daerah. Langkah ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintah di bidang pertanahan khususnya di Aceh dapat dilakukan secara langsung oleh Pemerintah Aceh. Hal ini merupakan langkah reformasi yang tepat sebagai perwujudan desentralisasi bidang pertanahan untuk mampu melayani masyarakat secara lebih mandiri.

Hal ini sesuai sebagaimana diatur dalam Pasal 111 ayat (3), (4) dan (5) UUPA ditentukan bahwa :

(3) Badan atau Kantor Aceh dan Kabupaten/kota dipimpin oleh

- kepala badan atau kantor yang diangkat dari PNS yang memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan;
- (4) Kepala badan atau kantor Aceh diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Sekretaris Daerah Aceh;
 - (5) Kepala badan atau kantor Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;

Lebih lanjut Pasal 253 ayat (1) dan (2) UUPA Kanwil BPN Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat Daerah Aceh dan perangkat Daerah Kabupaten/kota paling lambat awal tahun 2008 yang diatur dengan Peraturan Presiden. Namun Peraturan Presiden tersebut baru dikeluarkan oleh pemerintah pada tahun 2015 yaitu Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2015 tentang peralihan kanwil Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupten/Kota.

Dengan Perpres ini, Kanwil BPN Aceh dialihkan menjadi BPA dan Kantor Pertanahan Nasional (KPN) Kabupaten/Kota dialihkan menjadi Kantor Pertanahan Kab/Kota dan bentuk & susunan organisasi, tugas, & fungsi BPA/KP Kab/kota diatur dengan Qanun Aceh dan Qanun Kab/Kota Badan pertanahan Aceh/BPA melaksanakan tugas dan fungsi di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah melakukan fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di bidang pertanahan di Aceh. Permasalahan baru terjadi akibat perpres tersebut mengatur norma sendiri dimana Kepala BPAceh/BP Kab/Kota, diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional atas usul Gubernur Aceh. Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Badan Pertanahan Aceh dan Badan pertanahan Kabupte/kota oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN atas usul Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Perpres tersebut bertentangan dengan ketentuan 111 UUPA karena sudah menjadi perangkat daerah, maka pengangkatan dan pemberhentian sepenuhnya menjadi wewenang Gubernur Aceh dan Bupati/Walikota.

Pengaturan kembali norma dalam perpres, menyebabkan pemerintah Aceh belum bisa menerima perpres, sehingga Pemerintah Aceh tim Pengawasan UUPA dan telah mengajukan revisi terhadap ketentuan perpres tersebut, sampai sekarang belum ada perubahan sama sekali. Akibat peralihan kanwil BPN menjadi Perangkat daerah belum berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Perpres No. 23 tahun 2015 merupakan peraturan pelaksana

UUPA seharusnya tidak mengatur norma yang berbeda atau bertentangan dengan norma yang ada dalam UUPA, karena fungsi dari perpres tersebut adalah untuk menjalankan UUPA. Hal ini melanggar asas *Lex Superior derogate legi Inferiori* yang berarti peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya atau yang ada di bawahnya, namun perpres tersebut menjadi sebaliknya mengatur sendiri norma yang bertentangan dengan UUPA.

2. Hubungan Keuangan

Dalam hubungan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka otonomi khusus, dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai, agar kemandirian daerah tetap terjamin. Oleh karena itu perlu diperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga keuangan daerah cukup memadai.

Berdasarkan UUPA, sumber penerimaan Provinsi Aceh antara lain terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus (otsus) dan lain-lain penerimaan yang sah.

Dana Otonomi Khusus, dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah, dimana kegiatan khusus tersebut telah disesuaikan dengan fungsi yang telah ditetapkan oleh APBN (Chalid, Pheni, 2005:17). Otonomi khusus yang berlaku di Aceh merupakan bentuk desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*), yakni desentralisasi luas baik secara politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak seragam dengan wilayah lain dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah (Amir, dkk, 2010 : 7).

Pemberian dana Otsus bagi Aceh sebagai upaya mengembalikan hasil eksplorasi, sumber daya alam dan mempercepat pembangunan Aceh pasca konflik. Hal itu dilakukan melalui penetapan pemberian tambahan anggaran pembagian bagi hasil minyak dan gas (migas), serta tambahan anggaran otonomi khusus sebesar 2 persen Dana Alokasi Umum (DAU) nasional selama 15 tahun (2008-2022) dan 1 persen DAU nasional untuk lima tahun sesudahnya (2023-2027).

Pembatasan ini, dilihat dari segi konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD Tahun 1945 masih menimbulkan pertanyaan yang mendalam, karena di dalam

ketentuan di atas, negara tidak membatasi jangka waktu pengakuan adanya suatu pemerintahan daerah dengan status otonomi khusus. Demikian juga dalam UUPA, meskipun dalam konsiderans menimbang UUPA tidak menyebutkan Pasal 18 B ayat (1), namun dalam konsideran menimbang UUPA huruf b tertera dengan jelas adanya pengakuan terhadap provinsi Aceh sebagai, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh memberikan otonomi khusus untuk Aceh bersifat permanen, sehingga adanya pembatasan jangka waktu pemberian dana otonomi khusus untuk Aceh, mejadi tidak taat asas dalam penormaam di dalam UUPA. Hal ini sungguh berbeda dengan sumber dana dalam penyelenggaraan keistimewaan daerah istimewa di Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak dibatasi jangka waktu penerimaannya, sebagaimana diatur dengan UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Yogyakarta). Sebagai ciri keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, (M. Qur'anul Kariem, 2018 : 61), dalam ketentua Pasal 42 ayat (1). Ditegaskan adanya dana yang disediakan oleh pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan keistimewaan tanpa ada jangka waktu tertentu, dan berlaku sepanjang masa.

Sebagai perbandingannya, otonomi khusus Papua yang secara khusus disebut dengan daerah dengan otonomi khusus. Hal ini dapat dilihat pada nomenklatur undang-undang untuk daerah ini, yaitu: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Demikian juga dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Thuan 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi undang undang.

Dengan demikian, terdapat model yang berbeda antara otonomi khusus dengan keistimewaan dalam pengalokasian anggaran oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menjalankan urusan berdasarkan otonomi khusus dengan menjalankan urusan berdasarkan keistimewaan, sehingga otonomi daerah dijalankan secara tidak seragam (Efendi, 2014 :109).

Pemberian dana otonomi khusus dalam penyelenggaraan otonomi khusus, terjadi kontradiksi karena dibatasi dalam jangka waktu tertentu, sedangkan status otonomi khusus berlaku sepanjang masa sesuai ketentuan Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI Tahun1945.

Dana otonomi khusus memiliki plafond khusus yang didasarkan

pada ketersediaan dana alokasi umum pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun berjalan. Hal ini menunjukkan bahwa dasar pembagian dana otonomi khusus berbeda dengan dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang didapatkan oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh. Danaotonomi khusus tersebut diperuntukkan khusus untuk program pembangunan bidang tertentu, tidak semua bidang pembangunan yang menjadi urusan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat dibiayai dengan dana otonomi khusus ini.

Sebelum berlakunya UUPA, Provinsi Aceh diberlakukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dimana juga diakui adanya dana otonomi khusus. Sumber dana dalam rangka otonomi khusus bagi Aceh dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan UUPA memiliki perbedaan yang sangat prinsipil.

Dalam UU No. 18 Tahun 2001 sumber penerimaan untuk pelaksanaan otonomi khusus hanya bersumber dari pertambangan minyak bumi dan sebesar 40% (empat puluh persen) untuk pertambangan gas alam, sedangkan dalam UUPA sumber penerimaan dari dana otonomi khusus berbeda dengan dana yang bersumber dari minyak dan gas yang dihasilkan di Aceh. Pemerintah Aceh juga mendapat tambahan Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi yang merupakan bagian dari penerimaan Pemerintah Aceh, yaitu:

- a. bagian dari pertambangan minyak sebesar 55% (lima puluh lima persen);
- b. bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 40% (empat puluh persen).

Setelah UU No. 18 Tahun 2001 di cabut dan Pengaturan dana otonomi khusus yang diatur dalam UUPA mengikuti pola UU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Meskipun UU Otonomi Khusus Papua berpedoman pada UU Nomor 18 Tahun 2001, namun dalam hal keuangan telah dilakukan pembagian antara dana otonomi khusus dengan dana perimbangan minyak dan gas, hanya saja dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat juga dialokasikan dana tambahan infrastruktur. (DPR RI, 2019 : 18. 00 WIB.)

Pemerintah Pusat tidak mengatur secara khusus berkenaan

dengan penggunaannya, juga pengalokasiannya antara pembiayaan pembangunan yang menjadi urusan pemerintah Aceh dan pembiayaan pembangunan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota, maka penggunaannya otsus sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengaturnya.

Pemerintah pusat hanya mengatur peruntukannya secara umum saja dari dana otsus itu hanya digunakan untuk pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan, sedangkan pengaturan penggunaannya diatur dalam Qanun Aceh, (Husni Jalil, dkk,2010, : 21) dengan titik berat otonomi khusus Aceh berada pada pemerintah provinsi. (Sutri Helfianti, 2018 : 76).

3. Hubungan Pengawasan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Akan tetapi kini yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Aceh adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam hal pembentukan Qanun di Provinsi Aceh yang disebut sebagai Qanun yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari undang-undang tersebut. Qanun yang dibentuk dilihat sebagai satu bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang itu sendiri.

Klausul tersebut menandakan secara legal formal seluruh ketentuan tentang Qanun menggunakan aturan dalam UUPA, jika suatu persoalan tidak dijelaskan atau diatur dalam UUPA, maka baru menggunakan UU No. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah (UU Pemda), sehingga dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Provinsi Aceh harus mengacu pada UUPA dengan merujuk pada penyempurnaan yang diatur dalam UU Pemda (dalam konteks ini berlaku asas hukum *lex specialis derogat lex generalis*). Mengenai pembentukan perda/qanun atau lebih lanjut mengenai pengawasan represif itu sendiri karena tidak diatur lebih lanjut pada UUPA, maka mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 menentukan sebagai berikut :

- (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh

Menteri.

(2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Undang-undang tersebut menyebutkan tata cara dari pelaksanaan pengawasan represif yang diawali Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Apabila Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri. (Pasal 249 ayat (1) UU N. 23 Tahun 2014).

Perda/qanun Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri yang ditetapkan dengan keputusan Menteri. (Pasal 251 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014).

Perda/qanun yang telah dibatalkan paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. (Pasal 251 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014).

Dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.

Untuk terjamin pelaksanaan ketentuan tersebut, maka diberlakukan ketentuan sanksi terhadap daerah yang tidak bersedia melaksanakan keputusan pemerintah dalam hal pembatalan perda/qanun. Sanksi berupa: sanksi administratif; dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda;

Sanksi administratif dikenai kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan dan Sanksi tidak diterapkan pada saat penyelenggara Pemerintahan Daerah masih mengajukan keberatan kepada

Presiden untuk Perda Provinsi dan kepada Menteri untuk perda kabupaten/kota.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU-XIII/2015 Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Mahkamah Konstitusi kembali mengabulkan sebagian uji materi Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimohonkan Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz dkk. Intinya, Majelis MK juga menghapus wewenang Kemendagri membatalkan Peraturan Daerah (Perda) provinsi yang dalam putusan sebelumnya hanya Perda Kabupaten/Kota, sehingga pembatalan Perda sepenuhnya menjadi wewenang Mahkamah Agung (MA).

Dengan demikian potensi jumlah perkara judicial review atas perda semakin meningkat ini, sehingga perlu mengubah hukum acara judicial review agar lebih transparan dan akuntabel, dan “MA perlu juga mengkaji alternatif sistem penanganan perkara dengan melihat potensi semua jenis perkara yang masuk yang tidak sebanding dengan jumlah hakim agung yang ada”. (hukum online : Nop 2018)

Jika dilihat data pada tahun 2016, Potensi perkara itu sangat besar, dimana Kementerian Dalam Negeri melakukan pembatalan terhadap 3143 peraturan daerah yang ada di seluruh Indonesia (Efendi, 2014:135). Proses judicial review berbeda dengan executive review. Judicial review dilakukan atas dasar permohonan dari pihak baik kelompok masyarakat atau perorangan., maka dalam hal ini, MA tetap harus berbenah dalam mengatur pelaksanaan sidang judicial review (M. Nur Solikin, 2017 : 5). Kini MA menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang membatalkan perda kabupaten/kota. Perlu diingat juga bahwa kewenangan judicial review MA tidak hanya pada perda, tetapi seluruh peraturan perundang-undangan di bawah undang- undang. Pembentukan perlu dilakukan salah satunya melalui perubahan hukum acara judicial review yang selama ini diatur dalam Peraturan MA No. 1 Tahun 2011. Selain itu, MA perlu mempertimbangkan kebijakan lain penanganan perkara judicial review dengan melihat potensi bertambahnya perkara judicial review Pasca putusan MK ini dibandingkan jumlah hakim agung kamar tata usaha negara yang akan menangani (Ibid).

Perda/qanun sebagai produk legislatif daerah yang dijamin dalam UUD NRI 1945 akan terus bertambah, sehingga kualitas perda/qanun masih berpotensi menjadi persoalan dalam sistem

perundang-undangan yang dapat berimbas pada sektor pembangunan yang menjadi wilayah pengaturan perda.

Oleh karena itu, institusi yang berwenang terutama eksekutif dan yudikatif yang memiliki peran dalam meningkatkan dan menjaga kualitas perda perlu melakukan langkah-langkah perbaikan pelaksanaan fungsi masing-masing. Tak ada pilihan lain, selain mentaati dan melaksanakan putusan MK terkait penghapusan norma pembatalan perda kabupaten/kota yang dimiliki oleh Mendagri dan gubernur. Putusan MK ini merupakan momentum yang baik dalam memperbaiki sistem pengawasan perda/qanun secara preventif dan pengawasan perda/qanun melalui judicial review yang selama ini belum berjalan secara efektif.

Upaya perbaikan sistem ini sangat diperlukan untuk mendukung penciptaan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini perda, agar mampu memberikan manfaat dalam mendukung perubahan-perubahan yang lebih baik di masyarakat baik dari aspek sosial maupun ekonomi.

C. Penutup

1. Hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi khusus Aceh, Pemerintah belum konsisten dan tidak taat asas peraturan perundang-undangan, masih ada peraturan pelaksana yang bertentangan dengan ketentuan UUPA.
2. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah pada prinsipnya sama dengan daerah lainnya, namun Aceh merupakan otonomi khusus, maka selain sumber Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, terdapat juga dana Otonomi Khusus, jangka waktu berlaku 20 (dua puluh) tahun tidak seiring dengan perlakuan otonomi khusus sendiri yang bersifat permanen. Hal ini berbeda Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana pemerintah memberikan dana keistimewaan untuk Yogyakarta, secara permanen, tanpa batas waktu.
3. Hubungan pengawasan pusat dan daerah otonomi khusus tidak diatur secara khusus, tetapi mekanisme pengawasan untuk Aceh mengacu pada mekanisme pengawasan bagi daerah lainnya, berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana semua perda/qanun Provinsi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, akibatnya ketentuan Pasal 251 UU No. 23 Tahun 2014 dibatalkan dengan Mahkamah Konstitusi

Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU XIII/2015, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Pemerintah Pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk membatalkan Perda/qanun baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.*
- Chalid, Pheni, *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi, Tantangan dan Hambatan, Kemitraan, Jakarta, 2005.*
- Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD Tahun 1945, Utomo, Bandung, 2005.*
- Setya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Makalah, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000.*
- Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum, Armico, Bandung, 1986*
- Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State. London: Asia Publishing House, 1985*
- Strong. C.F., *Modern Political Constitutions, Sidwick & Jackson Limited, London, 1966.*
- Syahda Guruh LS. et.al, *Otonomi Yang Luas dan Mandiri Menuju Indonesia Baru, 1999.*
- _____, *Menimbang Otonomi Vs Federasi, Remadja Rosdakarya, Bandung. Tarsito, Bandung, 2000.*

Jurnal, Hasil Penelitian dan Koran

- Amir, Iwan Dzulvan dan Imam Cahyono. *Permasalahan Otonomi Khusus di Aceh dan Papua: Sebuah Makalah Inisiatif Strategi. Jakarta, 2010.*

Aulia Afafun Nisa, Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dan Bagi Hasil Pajak Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Timur, *Jurnal Ilmu Ekonomi* Vol 1 Jilid 2 Tahun 2017.

DPR RI, kajian atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana ... - DPR RI, hal. 3, diakses dari: www.dpr.go.id/.../bpkdpd_Analisa_Pengelolaan_&_Pertanggungja..., tanggal 1 Juli 2019, jam 18. 00 WIB.

Efendi, Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pada Era Otonomi Khusus Di Aceh, *Yustisia* Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014.

Husni Jalil, dkk, Implementasi Otonomi Khusus di Aceh Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006 , *KANUN* No. 51 Edisi Agustus 2010.

Husni Jalil, dkk, Model Pengalokasian dan Pengelola Otonomi Khusus Aceh oleh Provinsi dan Kabupaten/kota, *Hasil Penelitian*, LPPM Universitas Syiah Kuala, banda Aceh, 2019.

Nur Sholikin, M, Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif dan Pelaksanaan Uji Materiil MA, *Jurnal rechtsvinding online*, Media Pembinaan Hukum Nasional, 2017.

Qur'anul Kariem, M, Analisis Fungsi Pengawasan Dprd Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Dalam Pelaksanaan Keistimewaan, *Jurnal Ilmu Politik*, Volume 9 Nomor 2, Oktober 2018.

Saldi Isra, Mengelola Otonomi Khusus, dalam *Kompas*, 22 Februari, 2006

Sutri Helfianti, Titik Berat Otonomi pada Pemerintahan Aceh dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Serambi Akademica*, Volume VI, No. 1, Mei 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Empat Sengketa di-Era Otonomi Daerah

Amzulian Rifai
Ketua Ombudsman Republik Indonesia
Guru Besar Universitas Sriwijaya

A. Pendahuluan

Ada berbagai sisi positif dari diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia.¹ Diantara sisi positif itu adalah semakin berkurangnya dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Pemerintah daerah lebih berani menyatakan ketidaksetujuan kebijakan pemerintah pusat yang dinilai merugikan daerahnya.

Sebagai contoh Gubernur dan DPRD Sulawesi Tenggara secara tegas menolak rencana pemerintah pusat yang mengizinkan kedatangan 500 Tenaga Kerja Asing (TKA) asal Tiongkok ditengah maraknya wabah Covid19. Izin kedatangan terhadap TKA itu tertuang dalam Surat Dirjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja tanggal 15 April 2020.

Sebelum diterapkannya otonomi daerah, peran pemerintah pusat begitu besar terhadap berbagai sisi kehidupan masyarakat di daerah. Pemilihan kepala daerah, pemilihan anggota legislatif, investasi, perizinan harus selalu mengikutsertakan kekuasaan pemerintah pusat. Di masa itu intervensi pemerintah pusat dapat “menjadikan” atau “menggagalkan” suatu urusan.

¹ Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 129 TAHUN 2000 TENTANG PERSYARATAN PEMBENTUKAN DAN KRITERIA PEMEKARAN, PENGHAPUSAN, DAN PENGGABUNGAN DAERAH.

Kini pemilihan kepala daerah tidak lagi dengan campur tangan pemerintah pusat yang berlebihan. Pemerintah pusat sebatas mengeluarkan Surat Keputusan terhadap seorang kepala daerah. Itupun tanpa ada proses berbelit sepanjang masyarakat di daerah telah bersepakat siapa yang menjadi kepala daerahnya. Ditariknya campur tangan pusat dalam pemilihan kepala daerah merupakan suatu kemajuan yang “luar biasa” dalam upaya memberikan kedaulatan yang lebih besar kepada masyarakat daerah.

Namun demikian bukan juga otonomi daerah tanpa masalah. Ada banyak permasalahan yang muncul sebagai akibat diberlakukannya otonomi daerah. Sebagai negara yang senantiasa bersedia melakukan evaluasi terhadap sistem yang diberlakukan, maka deteksi dini terhadap permasalahan-permasalahan setelah satu dasawarsa otonomi daerah diharapkan membantu perbaikan sistem ini dimasa mendatang yang tujuan akhirnya adalah tercapainya kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Harus diwaspadai dan dicarikan solusi ketika otonomi daerah juga menimbulkan beberapa macam sengketa. Bahkan sengketa-sengketa tersebut tidak pernah terbayangkan sebelumnya.

B. Permasalahan

Saya tidak se-ekstrim kelompok yang anti dengan otonomi daerah dengan berbagai argumentasi yang dikemukakan. Bahkan dimasa lalu temuan Lembaga Survey Indonesia (LSI) menyatakan bahwa otonomi daerah dinilai gagal. Menurut LSI berdasarkan hasil riset yang dilakukan LSI di 33 provinsi, menunjukkan indikasi kebijakan otonomi telah gagal. Mayoritas responden dalam survei itu berpendapat, keadaan daerah setelah berlaku otonomi tidak dirasakan menjadi lebih baik.² Memang ini data cukup lama dan saya meyakini ada berbagai perbaikan dimasa sekarang ini.

Banyak permasalahan-permasalahan yang dapat diinventarisir sebagai upaya perbaikan penerapan otonomi daerah dimasa mendatang. Agar tulisan ini tidak melebar kemana-mana, saya membatasi permasalahan utama yaitu munculnya beberapa sengketa. Saya membatasi pada empat sengketa yang dijadikan permasalahan pokok dalam otonomi daerah.

Permasalahan pertama, otonomi daerah menyebabkan sengketa perbatasan di daerah. Kedua, otonomi daerah menyebabkan sengketa akibat pemekaran daerah. Ketiga, otonomi daerah menimbulkan

² Survei LSI: Otonomi Daerah Dinilai Gagal.
<http://www.lsi.or.id/liputan/237/survei-lsi-otonomi-daerah-dinilai-gagal>.

sengketa pengelolaan pertambangan. Permasalahan ke-empat, otonomi daerah menimbulkan sengketa pemilihan kepala daerah.

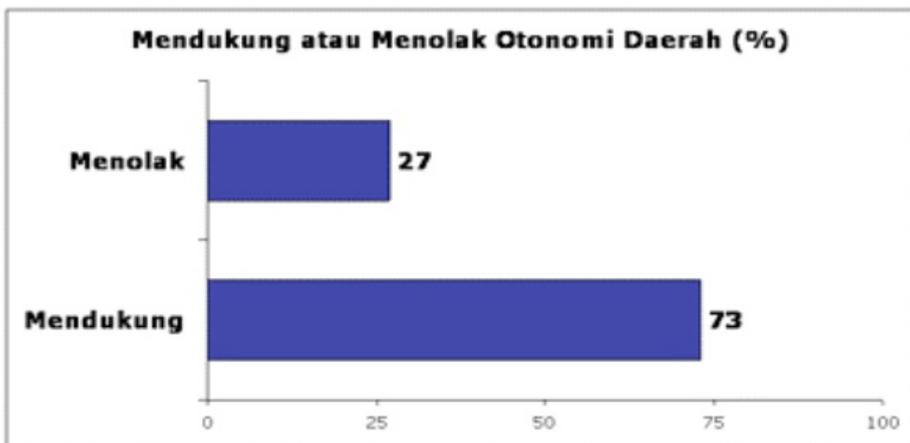
C. Pembahasan

Saya harus menegaskan bahwa sekalipun makalah ini membahas empat sengketa akibat diterapkannya otonomi daerah, bukan berarti otonomi daerah gagal total dan kita harus mengembalikan sistem yang bersifat sentralistik.

Ada banyak sisi positif dari penerapan otonomi daerah. Otonomi daerah memberikan kesempatan yang lebih luas kepada daerah untuk berkembang secara lebih fkesibel. Bahkan keuntungan lebih diperoleh oleh daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam.

Permasalahan-permasalahan yang muncul tersebut, tidak menjadikan otonomi daerah kehilangan pendukungnya. Hasil survey yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) menunjukkan bahwa meski dianggap gagal menciptakan perubahan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, otonomi daerah masih tetap didukung oleh mayoritas masyarakat Indonesia (73%), hanya 27% yang menyatakan menolak otonomi daerah. Kondisi tersebut tergambar dalam grafik dibawah ini (Sumber LSI, 2008).

Grafik: Menerima atau Menolak Otonomi Daerah



1. Sengketa perbatasan didaerah

Otonomi daerah ternyata melahirkan sengketa perbatasan wilayah. Suatu objek sengketa yang selama ini tidak pernah terbayangkan. Otonomi daerah menjadikan batas-batas wilayah menjadi penting.

Selama ini tidak begitu penting batas antar wilayah di Indonesia baik batas antar desa, antar kecamatan, antar kabupaten/kota bahkan batas antar provinsi. Salah satu alasannya dikarenakan apabila terjadi sengketa batas wilayah dapat diselesaikan dengan mudah oleh kepala pemerintahan yang lebih tinggi. Selain itu, selama ini batas wilayah bukan persoalan yang terlalu penting dikarenakan daerah-daerah tidak memiliki otonomi dalam mengelola wilayahnya sendiri. Era otonomi daerah merubah semua itu.

Ada beberapa alasan mengapa soal batas wilayah menjadi penting. Alasan pertama, era otonomi daerah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola daerahnya. Keadaan ini menguntungkan bagi daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah. Faktanya, memang sebagian besar wilayah Indonesia sangat potensial kekayaan alamnya. Kondisi demikian ini memunculkan ego kedaerahan sehingga batas wilayah menjadi penting agar ada kepastian “siapa memiliki batas mana.”

Alasan kedua, muncul ego etnis sebagai “orang daerah.” Dalam batas-batas tertentu muncul fanatisme “label” sebagai putra daerah. Kondisi ini juga memunculkan sikap unwelcome terhadap para pendatang yang juga menjadi alasan untuk memastikan batas wilayah yang kadang-kadang atas dasar etnicbased. Walaupun mungkin pembatasan wilayah atas dasar etnicbased ini hanya minoritas saja kejadiannya, tetapi tetap harus diwaspadai sebagai isu yang sangat rawan bagi kemungkinan konflik etnis di era otonomi daerah.

Alasan berikutnya mengapa batas wilayah menjadi penting karena ada kemungkinan terjadinya pemekaran wilayah. Apabila suatu desa berencana memekarkan diri menjadi suatu kecamatan, maka batas desa menjadi penting. Kecamatan terkadang harus pula dimekarkan karena kepentingan pembentukan kabupaten/kota. Batas wilayah antar kecamatan menjadi penting. Ironisnya, sebagian besar wilayah di Indonesia dari desa hingga ke negara umumnya tidak memiliki administrasi perbatasan yang baik. Wajar kalau kemudian di era otonomi daerah dimana masing-masing daerah merasa “berdaulat” dan ingin “eksis,” batas-batas wilayah menjadi isu yang penting.

Untuk menjadikan keadaan menjadi lebih rawan, ternyata masing-masing wilayah memiliki batas wilayah yang tidak jelas. Tengok saja sengketa batas wilayah antara kabupaten Muara Enim dengan kabupaten Ogan Ilir pada Januari 2009 di Sumsel, masing-masing ngotot dengan batas wilayah versi masing-masing. Kabupaten Ogan Ilir, misalnya, mengandalkan peta zaman penjajahan Belanda yang bertuliskan Arab tahun 1921. Sedangkan kabupaten Muara Enim

mengandalkan sejarah tapal batas menggunakan cerita puyang.³ Kedua argumentasi yang sama- sama sulit disesuaikan dengan perubahan zaman dan perubahan ketatanegaraan Indonesia.

Akibat pada satu sisi batas wilayah tidak jelas dan pada sisi lain ada keinginan untuk menguasai wilayah tertentu, baik tingkat desa, kecamatan, atau kabupaten maka disinilah sumber sengketa. Keadaan yang akan semakin worse apabila ternyata daerah yang diperebutkan “konon khabarnya” kaya akan sumber daya alam. Di Sumatera Selatan sengketa wilayah itu terjadi di beberapa wilayah. Pada tahun 2007, misalnya, terjadi sengketa perbatasan antara kabupaten OKU Induk dengan kabupaten Muara Enim. Diyakini bahwa wilayah yang disengketakan itu memang mengandung sumber minyak. Bahkan sengketa batas wilayah antara kabupaten Ogan Ilir dengan kabupaten Muara Enim pada Januari 2009 juga terkait dengan kepemilikan perkebunana kelapa sawit.⁴

2. Sengketa didaerah akibat pemekaran wilayah

Otonomi daerah ternyata juga “meningkatkan selera” orang- orang didaerah untuk melakukan pemekaran wilayah.⁵ Sejak 1999 wacana

³ Sriwijaya Post, “OI Andalkan Peta Belanda ME Ungkapkan Cerita Puyang,” Kamis, 8 Januari 2009, hal 1. Baca juga, Sumatera Ekspres, “10 Januari Cek Perbatasan,” Jum’at, 9 Januari 2009, hal 27 dan Sriwijaya Post, Warga Kayuara Masih Trauma,” Jum’at, 9 Januari 2009, hal 1.

⁴ Sekitar 175 warga Dusun III, desa Kayuara Batu Kecamatan Muara Belida, Muara Enim mengungsi ke desa Sungai Menang. Pengungsian itu diduga karena mereka diserang oleh warga desa Pulau Kabal, kecamatan Inderalaya Selatan, Ogan Ilir (OI). Sumatera Ekspres, Kamis, 8 Januari 2009, hal 11.

⁵ PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 129 TAHUN 2000 TENTANG PERSYARATAN PEMBENTUKAN DAN KRITERIA PEMEKARAN, PENGHAPUSAN, DAN PENGGABUNGAN DAERAH Pasal 16 (1) Prosedur Pembentukan Daerah sebagai berikut: a) ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan; b) pembentukan Daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah; c) usul pembentukan Propinsi disampaikan kepada Pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Propinsi dimaksud, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD; d) usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Propinsi, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD; e) dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke Daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah; f) berdasarkan rekomendasi pada huruf e, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota

itu dikumandangkan, kini sudah terdapat 7 provinsi, 129 kabupaten, dan 29 kota baru hasil pemekaran. Pemekaran wilayah yang memiliki efek domino dari berbagai sisi. Apabila suatu kabupaten dimekarkan, akan berpengaruh terhadap jumlah kecamatan kabupaten yang ditinggalkan. Wilayah yang jumlah kecamatannya “dikurangi” kemudian juga melakukan pemekaran untuk menambah jumlah kecamatan yang terlanjur “diambil.”

Efek domino juga terjadi pada penambahan berbagai fasilitas baik fasilitas perkantoran maupun fasilitas kendaraan dinas dan perumahan. Penambahan pegawai sudah pasti terjadi. Kabupaten yang baru dibentuk juga membutuhkan Polres, pengadilan negeri, kejaksaan negeri atau perkantoran sejenis itu yang baru.

Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, menyebutkan bahwa pemekaran suatu wilayah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Ada diantara daerah pemekaran justru kemudian menjadi beban bagi daerah induk dikarenakan tingginya biaya pemekaran.

Sekedar contoh pembentukan Kabupaten Empat Lawang di Sumatera Selatan (UU No. 1/2007). Kabupaten Lahat –sebagai kabupaten induk-- diminta memberikan hibah ‘sesuai kesanggupan’. Kesanggupan itu ditentukan jumlahnya yakni Rp 5 miliar. Sementara, provinsi induk Sumsel harus memberikan bantuan dana Rp10 miliar per tahun selama dua tahun berturut-turut. Bandingkan dengan pembentukan Kabupaten Batu Bara di Sumatera Utara. UU No. 5 Tahun 2007 mengharuskan Pemda Asahan memberikan hibah Rp7,5 miliar per tahun, dan Pemda Sumatera Utara memberikan bantuan dana Rp5 miliar per tahun selama dua tahun berturut-turut.

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut; g) para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah; h) berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah; i) apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden; j) apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapat persetujuan. (2) Prosedur pemekaran Daerah sama dengan prosedur pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Belum lagi tercipta “lowongan” untuk menjadi anggota DPRD. Mungkin ada kursi lowong antara 40 s.d 45 orang. Ada kesempatan menjadi ketua DPRD. Terbuka juga peluang untuk menjadi kepala daerah. Itu sebabnya banyak daerah di Indonesia tetap berkeinginan memekarkan wilayahnya. Jumlah daerah otonomi baru terus bertambah. Tengok saja Undang-Undang yang disetujui bersama DPR dan Pemerintah selama ini. Pada tahun 2007 saja, 16 UU pertama yang dihasilkan justru mengatur pembentukan daerah otonomi baru (lihat tabel).

Tabel
Pembentukan Daerah Otonomi Baru (s.d. April 2007)

No.	Daerah Otonomi Baru yang Dibentuk
1.	Kab. Empat Lawang, Sumatera Selatan
2.	Kab. Nagele, Nusa Tenggara Barat
3.	Kab. Sumba Tengah, Nusa Tenggara Timur
4.	Kota Kotamobagu, Sulawesi Utara
5.	Kab. Batu Bara, Sumatera Utara
6.	Kab. Kayong Utara, Kalimantan Barat
7.	Kab. Pidie Jaya, NAD
8.	Kota Subulussalam, NAD
9.	Kab. Minahasa Tenggara, Sulawesi Utara
10.	Kab. Bolaang Mongondow, Sulawesi Utara
11.	Kab. Gorontalo Utara, Gorontalo
12.	Kab. Bandung Barat, Jawa Barat
13.	Kab. Kanowe Utara
14.	Kab. Buton Utara, Sulawesi Tenggara
15.	Kab. Kep. Siau Tegulandang Biaro, Sulut
16.	Kab. Sumba Barat Daya, NTT

Tabel diatas menunjukkan betapa tingginya minat daerah untuk memekarkan diri. Sepanjang Januari-April 2007 saja terdapat 16 kabupaten/kotabaru di Indonesia. Patut diduga bahwa jumlah tersebut terus bertambah sampai dengan akhir tahun 2007.

Sengketa di era otonomi daerah juga sebagai akibat terjadinya pemekaran wilayah. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa

pemekaran wilayah membawa efek domino yang rentan menimbulkan sengketa. Paling tidak ada empat macam sengketa yang terjadi akibat pemekaran wilayah. Keempat macam sengketa tersebut adalah: 1) sengketa asset,⁶ 2) penentuan ibukota wilayah pemekaran,⁷ 3) penolakan pemekaran oleh kepala daerah,⁸ 4) penentuan batas wilayah.⁹

3. Sengketa pengelolaan pertambangan

Otonomi daerah juga berdampak pada manajemen pengelolaan pertambangan. Sebelum otonomi daerah, izin pengelolaan pertambangan (KP) sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah “tidak bisa berbuat apa-apa” apabila para pemilik kuasa pertambangan telah memiliki izin dari pemerintah pusat.

Di beberapa daerah terjadi konflik yang cukup serius dalam soal pengelolaan pertambangan. Konflik ini antara lain dikarenakan pemerintah tetap mempertahankan kekuasaannya dibidang pertambangan.¹⁰ Padahal secara jelas sistem pemerintahan ini telah berubah. Pola yang selama ini menggunakan istilah “pokoknya” tetap dipertahankan. Selama ini sepanjang para pengusaha bidang pertambangan telah mengantongi izin pemerintah (pusat) maka

⁶ Persoalan asset seringkali muncul manakala kota yang baru terbentuk berlokasi diwilayah ibukota kabupaten induk (kedua daerah berhimpitan). Persoalan asset terjadi dikarenakan kabupaten induk tidak mempersiapkan sedari awal pada saat pengajuan RUU pembentukan daerah baru tersebut. Hasil studi yang saya lakukan bahwa di beberapa daerah RUU diajukan tanpa melakukan persiapan yang baik melibatkan dua pihak pimpinan tertinggi dikedua pemerintahan yang akan terpisah tersebut. Amzulian Rifai, Beberapa Permasalahan Hukum di Daerah Pada Era Reformasi, Pidato Pengukuhan Guru Besar, 6 September 2005, hal 17. Baca juga Amzulian Rifai, Sengketa Asset Karena Pembentukan Daerah Baru, Penerbit UNSRI, Palembang, 2004.

⁷ Penentuan ibukota wilayah pemekaran juga terkadang menjadi sumber sengketa. Sebagian pihak menilai bahwa letak ibukota akan membawa dampak luas bagi kemajuan ekonomi suatu daerah karena berbagai fasilitas yang mungkin didirikan.

⁸ Tidak semua kepala daerah dengan lapang dada menerima usulan pemekaran wilayahnya. Penolakan ini terjadi karena pemekaran wilayah dapat diartikan pengebosan luas wilayah kekuasaan. Biasanya proses pemekaran wilayah dapat berlangsung dengan lancar dan didukung sepenuhnya oleh kepala daerah yang telah menjalani masa jabatan untuk periode yang kedua.

⁹ Sebagaimana diuraikan secara lebih rinci pada bagian sebelumnya bahwa penentuan batas wilayah juga rawan sengketa dengan berbagai alasan yang menjadi penyebabnya.

¹⁰ Walaupun terjadi perubahan signifikan dalam pengelolaan pertambangan dengan diterbitkannya Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara 2008 menggantikan Undang-Undang Pertambangan No 11 Tahun 1967.

seakan-akan daerah tidak boleh menolak apalagi menentang para pengelola pertambangan tersebut. Tidak soal bagaimana cara mendapatkan izinnya. Tidak juga masalah apa akibat negatif bagi daerah karena aktivitas pertambangan tersebut. Akibatnya, sejak dahulu hingga sekarang ini konflik pengelolaan pertambangan akan terus berlangsung dikarenakan pemerintah pusat tidak merubah pola hubungan pusat dan daerah tersebut. Secara teori terjadi desentralisasi, namun dalam praktek pemerintah tidak konsisten dengan aturan yang telah dibuatnya sendiri. Lihat saja konflik-konflik pertambangan yang terjadi dibanyak daerah.

Minimal ada empat faktor yang menjadi penyebab terjadinya konflik pertambangan. Pertama, pemerintah pusat tidak menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 secara konsekuen menyangkut pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Saya berfaham bahwa di era otonomi daerah pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan enam urusan saja sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Ayat (3) diatas. Diluar ke-enam bidang tersebut menjadi urusan dan kewenangan pemerintah daerah.

Pemerintah pusat melaksanakan “otonomi setengah hati.” Undang-undang secara tegas membagi urusan yang menjadi kewenangan masing-masing pemerintahan. Namun pemrintah pusat tetap memegang kendali diluar ke-enam bidang yang ditentukan oleh Pasal 10 Ayat (3) tersebut. Jika otonomi daerah dilaksanakan sepenuh hati seharusnya bidang-bidang: pertambangan, pertanian, kehutanan pengelolaannya juga diserahkan kepada daerah. Kenyataannya, pengaturan bidang ini tetap oleh pemerintah pusat. Ironisnya permasalahan-permasalahan tetap ada. Bahkan diantaranya sangat serius. Lihat saja “skandal alih fungsi hutan, diantaranya alih fungsi hutan bakau untuk pelabuhan Tanjung Siapi-api (TAA).” Seharusnya pemerintah pusat tidak boleh ragu-ragu menyerahkan pengelolaan bidang-bidang tersebut kepada daerah. Tentu saja dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan pengaturan yang jelas.

Penyebab yang kedua terjadinya konflik pengelolaan pertambangan adalah akibat kesalahan dalam pengelolaannya. Selama ini bahan tambang hanya dipandang sebagai komoditas mengumpulkan devisa atau pendapatan asli daerah. Tidak mencengangkan, jika para kepala pemerintah sibuk mengeluarkan ijin tambang agar bisa mengeruk bahan tambang sebanyak mungkin, secepat mungkin, dan tiada henti. Pertimbangan terhadap kepentingan fungsi-fungsi kawasan pun dilupakan. Banyak wilayah tambang menjadi bertumpang-tindih dengan kawasan tangkapan air, sumber-sumber air, hutan lindung,

lahan pertanian, perikanan, dan kawasan-kawasan lain yang sebenarnya menjadi tumpuan harapan masyarakat lokal.

Pada tataran inilah kemudian terjadi konflik. Terjadi konflik "multi arah." Masyarakat konflik dengan perusahaan. Tidak juga jarang terjadi masyarakat yang bersengketa di antara sesama mereka sendiri. Bahkan di antara pemerintah sendiri, misalnya antar Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Departemen Kehutanan. Terjadi pula antara pemerintah pusat dengan daerah.

Penyebab konflik pertambangan yang ketiga, pemerintah mengingkari hak penduduk lokal dalam mengelola sumber daya alam mereka, termasuk dalam menentukan pilihan ekonomi. Peningkaran ini antara lain terlihat dengan jelas pada pasal 26 UU Pertambangan No 11/ 1967:

"... apabila telah didapatkan izin kuasa pertambangan atas sesuatu daerah atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat kepadanya".

Makna dari pasal ini berarti Jika terdapat perusahaan tambang masuk sambil mengantongi izin dari pemerintah (pusat), maka penduduk lokal hanya bisa memilih: menerima ganti rugi pelepasan tanah yang biasanya dilakukan sepihak, atau, dipindah paksa karena menolak ganti rugi itu. Biasanya dalam proses ganti rugi selalu saja dengan uang pengganti yang tidak layak.

Padahal, apabila diteliti lebih lanjut akan diketemukan jira tidak satupun tambang skala besar yang mendapatkan persetujuan penduduk lokal sebelum mereka menambang. Kondisi inilah yang menjadi penyebab suburnya konflik tanah di awal operasi tambang yang terjadi hampir di semua lokasi pertambangan.

Bahkan terkadang kekerasan menjadi ujung dari konflik. Pembakaran camp di Dodo Rinti misalnya, terjadi akibat frustrasi warga yang sudah empat kali berunjuk rasa menolak hutan tangkapan airnya menjadi lokasi tambang Newmont. Dan sepanjang sejarah republik ini, jika berurusan dengan pertambangan, penduduk lokal seolah tak punya hak menolak dan memilih model ekonomi yang berkelanjutan, seperti pertanian, kehutanan, pariwisata atau perikanan.

Sedangkan penyebab ke-empat terjadinya konflik pengelolaan pertambangan baik yang masuk kategori skala besar maupun kecil, dikarenakan daya rusak yang dahsyat bagi lingkungan sekitar. Kerusakan lingkungan yang sulit untuk dipulihkan.

Biasanya didaerah dimana tambang tersebut beroperasi yang

biasanya ditempat itu pula masyarakat setempat hidup dengan bergantung kepada tanah dan kekayaan alam mereka, seluruh mata rantai operasi tambang bisa menurunkan mutu, sampai lenyapnya, kehidupan masyarakat. Mulai dari biofisik, sosial ekonomi, hingga politik tidak mungkin bebas dari dampak operasi tambang, di tahapan manapun.

Kita kemudian menyaksikan kondisi yang menyesak dada dimana konflik-konflik yang terjadi di dunia pertambangan jarang sekali mendapatkan penyelesaian yang lebih memihak kepada masyarakat lokal. Jika kita menyimak data yang diperoleh dari Kelompok Kerja Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja PA-PSDA), pada tahun 2002 saja tercatat sekitar 143 konflik pertambangan.

Dalam banyak konflik, pemerintah sepertinya tidak menemukan cara terbaik dan berpihak kepada masyarakat lokal. Cara-cara yang digunakan tetap memihak kepada pengusaha pertambangan. Diantara cara yang seringkali digunakan adalah pendekatan keamanan, yang lebih suka saya sebut pendekatan teror. Pendekatan yang biasa mereka gunakan untuk sekedar meredam protes rakyat terhadap perusahaan daripada menyelesaikan akar masalah. Terkadang pemerintah tetap menggunakan aparat keamanan dalam meredam konflik-konflik pertambangan. Cara yang bukan hanya tidak populer tetapi juga jauh dari upaya mensejahterahkan masyarakat lokal.

Penyebab konflik yang kelima, ada perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dengan daerah. Pemerintah dan orang-orang di daerah beranggapan bahwa dengan otonomi daerah maka pengelolaan pertambangan (juga) menjadi kewenangan daerah. Sedangkan pemerintah pusat tetap mempertahankan kewenangan dibidang-bidang tertentu, termasuk di bidang pertambangan. Perbedaan persepsi ini akan terus meningkat seiring dengan sentimen kedaerahan yang terus pula meningkat. Peningkatan yang juga dipicu masalah ekonomi, masalah lingkungan, masalah keterlibatan masyarakat lokal dalam aktivitas pertambangan. Walaupun kondisi kedepan akan berubah secara signifikan (entah membaik atau memburuk) dalam pengelolaan pertambangan dengan diterbitkannya Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara 2008 menggantikan Undang-Undang Pertambangan No. 11 Tahun 1967.

Penyebab konflik yang ke-enam, ketidaktegasan pemerintah pusat dan daerah dalam memberikan izin usaha pertambangan. Laporan masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia menggambarkan kompleksitas birokrasi dalam soal ini. Peralihan rekomendasi dari

pemerintah Kabupaten/kota kepada Gubernur juga memunculkan berbagai persoalan birokrasi yang tidak mudah yang pada gilirannya memunculkan beragam sengketa dan terhambatnya investasi bidang pertambangan.

4. Sengketa pemilihan kepala daerah

Sengketa ke-empat adalah sengketa yang diakibatkan oleh pemilihan kepala daerah. Otonomi daerah merubah cara pemilihan kepala daerah yang sebelumnya oleh anggota DPRD menjadi pemilihan secara langsung. Memang ada yang menilai “lebih demokratis” tetapi tidak berarti zero problem.¹¹ Malah menimbulkan sengketa Pilkada dibanyak daerah di Indonesia. Baik sengketa hukum maupun sengketa antar pendukung yang tidak jarang menciptakan kerusuhan.

Ada beberapa penyebab mengapa terjadinya sengketa pilkada. Pertama, adanya dugaan terjadi kecurangan. Diantara kandidat menilai telah terjadi kecurangan. Misalnya terjadi penggelembungan suara. Ada pula kecurigaan ada unsur kesengajaan terjadinya banyak pemilih yang tidak terdaftar. Apalagi ada claim bahwa pemilih yang tidak terdaftar tersebut adalah pendukung kandidat kepala daerah yang kalah. Biasanya, orang yang paling mungkin melakukan kecurangan serupa ini adalah kandidat incumbent. Dengan berbagai kelebihan dan hak akses yang dimiliki. Lebih gawat lagi tensi ketegangannya apabila kandidat sedang berkuasa yang berhasil terpilih.

Kedua, di sebagian tempat masih terjadi ketidaktegasan sikap KPU dan lemahnya peran panitia pengawas Pemilu. KPU merupakan lembaga penentu terhadap kelangsungan pilkada. Lembaga yang sangat strategis karena dapat menjadikan seseorang sebagai kepala daerah atau wakil rakyat. Sebaliknya, dapat pula menghentikan mimpi seseorang untuk “jadi orang.” Oleh karena itu keputusan KPU sangat menentukan. Soal asli tidaknya ijazah seorang kandidat. Tentang lolos tidaknya seseorang untuk ikut dalam pilkada. KPU pula yang menjadi lembaga final untuk mengumumkan kepada publik soal siapa yang secara sah terpilih sebagai kepala daerah. Tidak heran kalau kemudian para anggota KPU didekati dengan berbagai cara/rupa. Ada saja diantara anggota KPU yang terpengaruh dan berperilaku menyimpang. Akibatnya tidak sedikit KPU yang mengalami *public mistrust*. KPU

¹¹ UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 (1) Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

harus memiliki strategi jitu agar ada kepercayaan dan keyakinan bahwa KPU berlaku netral.

Ketiga, ketidaksiapan kandidat menerima kekalahan. Salah satu indikasi bahwa kandidat tidak siap menerima kekalahan terjadinya perlawanan pasca pilkada. Perlawanan itu mungkin lewat pengadilan atau bahkan tidak jarang pula melalui perlawanan fisik. Memang ada penandatanganan dokumen untuk siap kalah dan siap menang. Namun seringkali dokumen-dokumen yang sifatnya morally binding tersebut tidak dapat dijadikan jaminan bahwa tidak terjadi sengketa pasca Pilkada.

D. Kesimpulan

Bahwa sesungguhnya otonomi daerah bertujuan memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Daerah yang memiliki pemimpin yang amanah dan menjalankan peraturan perundang-undangan, akan mampu membawa kearah kebaikan. Kondisi ini diharapkan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Otonomi daerah juga memunculkan berbagai permasalahan. Diantara permasalahan itu munculnya berbagai sengketa. Diantara sengketa tersebut adalah sengketa perbatasan wilayah, sengketa akibat pemekaran daerah, sengketa pengelolaan pertambangan, dan sengketa pemilihan kepala daerah. Semua sengketa ini mestinya diantisipasi agar tujuan awal otonomi daerah untuk memperpendek rentang kendali pelayanan kepada masyarakat dapat tercapai.

DAFTAR BACAAN

Amzulian Rifai, Pengelolaan Pertambangan Di Era Otonomi Setengah Hati, Makalah pada Forum Diskusi Ilmiah Hukum Pertambangan Fakultas Teknik Universitas Sriwijaya Tanggal 22 Juli 2008.

_____, Beberapa Permasalahan Hukum di Daerah Pada Era Reformasi, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNSRI, 6 September 2005.

_____, Sengketa Asset Karena Pembentukan Daerah Baru, Penerbit UNSRI, Palembang, 2004.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran,

Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Kompas, MK Batalan Hasil Pilkada Bengkulu Selatan, Jum'at, 9 Januari 2009, hal 5.

Sriwijaya Post, "OI Andalkan Peta Belanda ME Ungkapkan Cerita Puyang", Kamis, 8 Januari 2009, hal 1.

_____, "Warga Kayuara Masih Trauma," Jum'at, 9 Januari 2009, hal 1.

Sumatera Ekspres, Gubernur Deadline Dua Minggu, Kamis, 8 Januari 2009, hal 11.

_____, "10 Januari Cek Perbatasan", Jum'at, 9 Januari 2009, hal 27.

Survei Lembaga Survey Indonesia : Otonomi Daerah Dinilai Gagal.
<http://www.lsi.or.id/liputan/237/survei-lsi-otonomi-daerahdinilai-gagal>, akses 09 Januari 2008 jam 06:05.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara 2008 menggantikan Undang-Undang Pertambangan No 11 Tahun 1967.

4

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk Melakukan Hubungan dan Kerjasama Internasional dengan Negara Lain

Suhaidi

Guru Besar Hukum Internasional
Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Hubungan dan kerjasama internasional selalu diwujudkan dalam bentuk perjanjian internasional. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 (Konvensi Wina 1969) memberikan batasan tentang perjanjian internasional adalah *“treaty means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.”*¹

Batasan perjanjian internasional dalam Konvensi Wina 1969 menunjukkan bahwa perjanjian internasional hanya dilakukan oleh negara. Kenyataannya bukan hanya negara saja sebagai subjek hukum internasional.² Persoalan kemudian siapa yang dapat mewakili negara dalam mengadakan hubungan dan kerjasama internasional dengan negara lain. Hal ini tergantung pada hukum nasional masing-masing negara.

¹ Lihat Pasal 2 ayat (1) Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.

² Subjek Hukum Internasional adalah Negara, Takhta Suci, Palang Merah Internasional, Organisasi Internasional, Orang Perorangan (Individu) dan Pemberontak dan Pihak Dalam Sengketa (belligerent). Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung, 1990, hal. 70 – 75.

Pada saat sekarang ini terjadi perubahan pada tatanan masyarakat internasional yang cukup progresif, diantaranya dengan munculnya aktor-aktor baru dalam hubungan dan kerjasama internasional.³ Secara klasik hanya negara sebagai aktor dalam melakukan hubungan dan kerjasama internasional, namun dalam perkembangannya selain hubungan antar negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, terdapat pula hubungan dan kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, UUD 1945 sebagai konstitusi,⁴ merupakan hukum tertinggi dalam penyelenggaraan Ketatanegaraan. Pasal 11 UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 11 UUD 1945 ini merupakan satu-satunya didalam UUD 1945 yang menyebutkan kata “perjanjian internasional”.

B. Bentuk Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam hubungannya dengan UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri dan UU No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

Hukum tidak dapat dilihat hanya dari segi hukum (juridis) saja, tetapi harus dilihat dari berbagai segi supaya pembinaan dan pembangunan hukum serasi dengan perkembangan masyarakat bangsa yang sedang berkembang dan membangun.⁵ Dalam Hukum Internasional subjek hukum internasional yang paling luas adalah negara. Negara selalu diwakili oleh Pemerintah pusat, beberapa Konstitusi negara-negara pada masyarakat internasional terdapat negara memberikan kewenangan terbatas pada Pemerintah Daerah untuk mengadakan hubungan dan kerjasama internasional dengan negara lain. Demikian juga Indonesia dengan bentuk dasar Negara

³ M Solly Lubis menyebut istilah kerjasama internasional dengan istilah kerjasama global, Lihat M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik & Hukum*, PT. Sofmedia, 2011, hal. 252.

⁴ Konstitusi merupakan konsep dasar tertinggi (Ithe highest basic concept) secara yuridis bagi kehidupan bernegara. Lihat M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Mandar maju, Bandung, ha.1 27.

⁵ M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 27.

Kesatuan Republik Indonesia dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah pendelegasian kewenangan dari Pemerintah Pusat pada Pemerintah Daerah. Namun perlu dipahami bahwa Pemerintah Daerah merupakan satu kesinambungan hukum dari pemerintah. Pemerintah Daerah merupakan bagian dari komunitas politik yang disebut dengan negara, termasuk dalam melakukan hubungan dan kerjasama internasional.

Sistem hukum dan konseptual hukum nasional lebih cenderung memilih jalan pragmatis untuk menjawab tuntutan keadaan yang mendesak, terutama dalam hal kerjasama internasional Indonesia dengan negara lain.⁶ Secara yuridis hubungan dan kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dapat ditelaah pada UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri dan UU No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional. Kedua UU ini sebenarnya merupakan terobosan dalam hal Pemerintah Daerah dapat melakukan hubungan dan kerjasama negara Indonesia dengan negara lain.

Secara umum hubungan dan kerjasama internasional yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah adalah hubungan dan kerjasama internasional di bidang hukum perdata. Hubungan dan kerjasama internasional di bidang hukum publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai aktor tunggal tanpa adanya pendelegasian kewenangan dari Pemerintah Pusat akan menyimpang dari konsep dasar tradisional hukum internasional. Pemerintah Daerah bukan sebagai Subjek Hukum Internasional.

Dalam kenyataannya ada Lembaga Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang melakukan hubungan dan kerjasama internasional dengan negara lain atau dengan lembaga lainnya di luar negeri. Misalnya kerjasama Kota Kembar (Sister City) yang dilakukan antara Kota Medan (Indonesia) dan Pulau Pinang (Malaysia), Kota Surabaya dengan Seattle (Washington, AS).

UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri menyatakan bahwa hubungan luar negeri diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perundang-undangan nasional dan hukum serta kebiasaan hukum internasional, berlaku bagi semua penyelenggaraan negara. Kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri Pemerintah Republik Indonesia berada di tangan presiden. Presiden dapat melimpahkan kewenangan

⁶ M. Solly Lubis, *Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan*, Mandar maju, Bandung, 1996, hal 86.

penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri kepada Menteri.⁷

Selanjutnya UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri dan UU No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional menyebutkan bahwa bagi Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintah, baik departemen maupun non-departemen (saat ini disebut dengan Kementerian) di tingkat pusat dan daerah yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.⁸

Pejabat lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen (saat ini disebut dengan Kementerian) yang akan menandatangani perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara lain, organisasi internasional, atau subjek Hukum internasional lainnya harus mendapat surat kuasa dari Menteri.⁹

Dengan demikian hubungan dan kerjasama internasional merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, bukan Pemerintah Daerah. Jika Pemerintah Daerah dalam melakukan hubungan dan kerjasama internasional dengan negara lain maka tidak dapat dilakukan semata-mata berdasarkan kepentingan daerah. Kedua UU ini juga menunjukkan bahwa perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah Daerah merupakan perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah adalah mengatasnamakan Pemerintah, merupakan kerjasama yang dilakukan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰ UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jelas menyebutkan bahwa salah satu urusan pemerintahan absolut adalah dalam hal politik luar negeri.

⁷ Perhatikan Pasal 5 dan 6 UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

⁸ Lihat Pasal 13 UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri dan Pasal 5 UU No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

⁹ Pasal 14 UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri

¹⁰ Lihat UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Bagian Menimbang, huruf b.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta menguntungkan. Kerjasama dapat dilakukan oleh daerah, salah satunya adalah dengan Lembaga atau Pemerintah Daerah di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹¹

Kerjasama daerah dengan Lembaga dan/atau Pemerintah Daerah di luar negeri meliputi:¹²

- a. Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- b. Pertukaran budaya;
- c. Peningkatan kemampuan teknis dan management pemerintahan;
- d. Promosi potensi daerah, dan
- e. Kerjasama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan kerjasama dengan lembaga dan/atau pemerintah Daerah di luar negeri dalam berbagai bidang.

C. Penutup

Peranan pemerintah pada era globalisasi dalam melakukan hubungan dan kerjasama internasional masih dominan dilakukan oleh Pemerintah Pusat yang mewakili Negara sebagai salah satu Subjek Hukum Internasional. Pemerintah Daerah dapat melakukan hubungan dan kerjasama internasional sepanjang diperkenankan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian status hubungan dan kerjasama internasional yang dilakukan Pemerintah Daerah menurut hukum internasional merupakan hubungan dan kerjasama internasional yang dilakukan oleh Negara Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, diperlukan suatu hubungan management yang baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sehingga Pemerintah Daerah dapat berperan lebih aktif dan optimal dalam melakukan hubungan dan kerjasama internasional dengan negara lain, sehingga keunggulan dalam bidang-bidang tertentu yang dimiliki daerah dapat lebih dioptimalkan dengan didasarkan pada kekhasan daerah, misalnya dalam bidang Kepariwisata.

¹¹ Lihat Pasal 363 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Pasal 367 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional, Binacipta, Bandung 1990.
- M. Solly Lubis, Dimensi-Dimensi Manajemen Pembangunan, Mandar maju, Bandung, 1996.
- , Politik Hukum dan Kebijakan Publik (legal Policy and public Policy), Mandar maju, Bandung, 2014.
- , Politik dan Hukum di Era Remormasi, Mandar Maju, 2000.
- , Serba-Serbi Politik & Hukum, PT. Sofmedia, 2011.
- UUD 1945.
- UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.
- UU No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian internasional.
- UU No. 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969

**Pendanaan Pemetaan Wilayah Adat oleh Keuangan
Desa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 35/PUU-X/2012**

Rosnidar Sembiring
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 (“MK 35”) keluar dengan hasil putusan pengabulan sebagian gugatan pengujian terhadap Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (“UU Kehutanan”). Salah satu amar putusan Mahkamah Konstitusi (MK) ini adalah Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan dimaksud menjadi “hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”.

Konsekuensi dengan telah diakuinya hutan adat bukan lagi termasuk kategori hutan negara, maka ada langkah-langkah yang harus ditindaklanjuti, yaitu: 1) Penetapan masyarakat adat; 2) ditetapkannya tata batas hutan adat; 3) dibentuknya kelembagaan masyarakat adat.¹

Penetapan masyarakat adat tentunya akan sejalan dengan pemetaan wilayah adat masyarakat tersebut untuk kemudian ditetapkan sebagai wilayah adat. Namun fakta di lapangan memperlihatkan lambannya proses pemerintah dalam menetapkan dan mengembalikan hutan adat pada masyarakat hukum adat.

¹ Subarudi, Dampak Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 terhadap Pengurusan dan Pengelolaan Hutan. Policy Brief Vol. 7 No. 2, 2013, hal. 6. (http://simlit.puspijak.org/files/other/Dampak_putusan_MK_No_35PUU-X2012.pdf, 18 April 2020)

Menyikapi uraian di atas, tulisan ini bertujuan menggali: pertama, apa yang menjadi kendala lambannya proses pemerintah dalam menetapkan dan mengembalikan hutan adat kepada masyarakat hukum adat tersebut? dan kedua, solusi apa yang dapat dilakukan untuk menanggulangi hambatan sebagaimana disebut di atas serta dapatkah Keuangan Desa berperan sebagai salah satu solusi dalam penyelesaian permasalahan pengutuhan hutan adat sebagai wilayah adat pasca Putusan MK35?.

B. Metode Penelitian

Untuk memudahkan pengerjaan artikel ini maka diperlukan suatu metode penelitian, teknik pengumpulan data dan metode pendekatan yang relevan. Dalam hal ini digunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analitis. Dimana data dan informasi yang akan dikumpulkan baik dari segi pengkajiannya maupun dari segi pengelolaannya. Data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier serta informasi tersebut kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Hasil studi kepustakaan kemudian dianalisis menggunakan metode analisa data secara kualitatif artinya kesimpulan didasarkan pada keterkaitan kaidah hukum dan teori hukum dengan fenomena yang terjadi dalam masyarakat.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Paparan Putusan MK35 serta Langkah Strategis Pengelolaan Hutan Adat Pasca Putusan MK 35

Gugatan pengujian terhadap UU Kehutanan yang diajukan oleh tiga lembaga yaitu Aliansi Masyarakat Adat Nasional (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) Kenegerian Kuntu, Kabupaten Kampar, Riau dan Kesatuan MHA Kasepuhan Cisitu, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten berakhir dengan pengabulan sebagian gugatan yang dituangkan dalam MK35. Permohonan pengujian atas UU Kehutanan diajukan untuk pasal 1 angka (6); pasal 4 ayat (3); pasal 5 ayat (1), (2), (3) dan (4); pasal 67 ayat (1), (2) dan (3). Ilustrasi terkait amar putusan yang dikabulkan MK serta pertimbangan hukum MK dalam putusan menolak yang dimuat dalam Putusan MK35 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1
Amar Putusan yang Dikabulkan MK

No.	Pasal dalam UU Kehutanan	Amar Putusan MK 35
1.	Pasal 1 angka (6): “Hutan adat ada-lah hutan “negara” yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Pemohon pengujian menolak keberadaan dan keberlakuan sepanjang kata “negara”.	MK mengabulkan permohonan Pemohon terkait penolakan sepanjang kata “negara”, sehingga pasal 1 angka 6 dimaksud menjadi “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”.
2.	Pasal 4 ayat (3) : “Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.” Pemohon menolak pemberlakuan syarat “sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”.	MK mengabulkan permohonan Pemohon terkait ini, sehingga Pasal 4 ayat (3) menjadi “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.
3.	Pasal 5 ayat (1), yaitu: “Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara, dan b. hutan hak.”	MK menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga makna “hutan negara” pada Pasal 5 ayat (1) huruf a adalah tidak termasuk hutan adat.
4.	Pasal 5 ayat (2) : “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.”	MK menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (2) ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
5.	Pasal 5 ayat (3) : “Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.”	Frasa “dan ayat (2)” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga Pasal 5 ayat (3) menjadi “Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”.

Tabel 2
Amar Putusan yang Ditolak MK

No.	Pasal dalam UU Kehutanan	Pertimbangan Hukum MK
1.	Pasal 5 ayat (4): “Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.”	Pemohon mendalilkan Pasal 5 ayat (4) bertentangan dengan UUD 1945 karena membatasi hak-hak masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan hasil kekayaan alam yang berada di wilayah adatnya dan mendiskriminasi masyarakat hukum adat. Menurut MK, hak pengelolaan hutan adat berada pada masyarakat hukum adat, namun jika dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat jatuh kepada Pemerintah adalah sudah tepat.
2.	<p>Pasal 67 :</p> <p>(1) Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:</p> <p>a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;</p> <p>b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan</p> <p>c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.</p> <p>(2) Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>	<p>Pasal 67 ayat (1) secara substansi memiliki kesamaan dengan Pasal 4 ayat (3) sehingga bunyi Pasal 67 ayat (1) dimaknai berikut “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”.</p> <p>Pasal 67 ayat (2) dan (3) tidak diubah oleh MK.</p>

Tabel 1 dan Tabel 2 : sumber diolah dari Putusan MK35²

² Diakses pada <https://www.aman.or.id/wp-content/uploads/2018/05/>

Dari sekian paparan amar Putusan MK35 di atas, yang paling fenomenal dan memberi angin segar bagi masyarakat hukum adat tentunya adalah dikeluarkannya hutan adat dari kategori hutan negara. Putusan MK35 ini secara tidak langsung mengukuhkan keberadaan masyarakat hukum adat beserta hutannya setelah sekian lama sulitnya mendapatkan pengakuan negara terkait hutan adat.

Tujuh tahun berlalu sudah Putusan MK 35 menyatakan bahwa “hutan adat bukan lagi termasuk hutan negara” dan “status hutan adat ditetapkan sepanjang masyarakat hukum adat tersebut masih hidup dan berkembang berdasarkan prinsip yang diatur dalam peraturan perundangan”, sayangnya penetapan hutan adat ini terkesan lambat dilakukan oleh pemerintah. Data di lapangan menyatakan bahwa sejak 2016 sampai dengan Desember 2018, 33 hutan adat telah ditetapkan dengan luas 17.243,61 hektare, dengan kisaran 11 hutan adat ditetapkan tiap tahunnya.³ Pada Juli 2019, ada penambahan penetapan hutan adat sehingga total luas hutan adat menjadi 34.569 hektare.⁴ Patut diapresiasi kerja nyata Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), karena dalam waktu setengah tahun saja dari Desember 2018 sampai dengan Juli 2019, terdapat penambahan 17.325,39 hektare hutan adat yang telah ditetapkan. Sayangnya, di tahun yang sama juga terdapat penambahan indikasi hutan wilayah adat seluas 101.000 hektare dari yang sebelumnya 472.000 hektare.⁵ Pada Agustus 2019 bahkan AMAN menyerahkan peta wilayah adat yang telah diperbaharui kepada KLHK dengan total luas wilayah hutan adat sebesar 10,56 juta hektare yang dimiliki 893 komunitas adat.⁶

Akan butuh waktu berapa tahunkah untuk 10,56 juta hektare hutan adat, dengan asumsi tidak ada penambahan lagi di tahun 2020 ini, untuk dapat kemudian kembali ke pangkuan masyarakat hukum adat yang berhak? Walau patut ditanggapi positif upaya

putusan_sidang_35-PUU-2012-Kehutanan-telah-ucap-16-Mei-2013.pdf, 20 April 2020.

³ Bhukti Suryani, Hutan Adat di Indonesia Kini Semakin Luas, diakses pada (<https://news.harianjogja.com/read/2018/12/01/500/956250/hutan-adat-di-indonesia-kini-semakin-luas> , 20 April 2020)

⁴ Fauzi dan M. Hari Atmoko, Menteri LHK: Luas Indikatif Hutan Adat Mencapai 574.119 hektare, diakses pada (<https://www.antaranews.com/berita/1003714/menteri-lhk-luas-indikatif-hutan-adat-mencapai-574119-hektare> , 20 April 2020)

⁵ *Ibid.*

⁶ Ahmad Suudi, AMAN Serahkan Peta Wilayah Adat pada Menteri LHK, diakses pada (<https://jatimnet.com/aman-serahkan-peta-wilayah-adat-pada-menteri-lhk> , 20 April 2020)

KLHK untuk memberikan hak masyarakat hukum adat terkait hutannya, namun sedikitnya luas hutan adat yang ditetapkan membuat masyarakat hukum adat masih akan sulit mencapai kesejahteraan karena masyarakat hukum adat yang hidup di desa-desa menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan. Lantas apa yang menjadi kendala lambannya proses pemerintah dalam menetapkan dan mengembalikan hutan adat kepada masyarakat hukum adat?

2. Penetapan Masyarakat Adat

Hingga detik ini masih belum terdapat penyeragaman penggunaan istilah masyarakat adat pada peraturan perundangan di Indonesia. Adapun istilah-istilah yang digunakan: masyarakat adat, masyarakat hukum adat, masyarakat tradisional, komunitas adat terpencil sampai dengan nama lainnya. Dari sekian banyak istilah yang digunakan di peraturan Indonesia, “masyarakat hukum adat” merupakan yang paling familiar karena diartikan masyarakat yang seluruh anggota komunitasnya memiliki keterikatan karena hukum yang dipakai, yaitu hukum adat. Istilah ini diambil dari terjemahan *Adat Rechtsgemeenschappen* yang dipopulerkan oleh pemikir hukum adat seperti Van Vollenhoven dan Ter Haar.⁷

Istilah “masyarakat hukum adat” sendiri seharusnya bukan dibaca sebagai gabungan kata-kata “masyarakat” dan “hukum adat”, melainkan dari “masyarakat hukum” dan “adat”. Pendapat lain menyatakan bahwa masyarakat hukum adat hanya mereduksi makna masyarakat adat dalam dimensi hukum saja. Padahal masyarakat adat juga bergantung pada dimensi lainnya, seperti dimensi sosial, politik, agama, budaya, ekologi dan ekonomi.⁸ Untuk keseragaman istilah, dalam artikel ini akan menggunakan istilah masyarakat hukum adat.

Penetapan masyarakat hukum adat merupakan langkah pertama yang harus dilakukan untuk mendata hutan adat pasca Putusan MK35. Walaupun Putusan MK35 telah mengakui hutan adat sebagai hak konstitusional masyarakat hukum adat, namun MK tidak berwenang mengatur keberadaan masyarakat hukum adat melalui peraturan perundangan karena MK harus tetap berada dalam rel konstitusi terutama Pasal 18B ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan

⁷ Yance Arizona, *Masyarakat Adat dalam Kontestasi Pembaruan Hukum*, hal. 1(https://www.academia.edu/3537826/Masyarakat_adat_dalam_kontestasi_pe_mbaruan_hukum, 20 April 2020)

⁸ *Ibid.*

bahwa pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat “sepanjang masih hidup dan ... diatur dalam undang-undang”.⁹ Ketidakwenangan MK dalam menguji konstitusi kemudian yang membuat MK menolak sebagian gugatan Pemohon, salah satunya Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan karena telah berkesesuaiannya bunyi Pasal 67 ayat (2) itu dengan konstitusi.¹⁰ MK akhirnya memutuskan bahwa pemerintah jugalah yang berwenang menerbitkan pengesahan melalui undang-undang terkait pengakuan status “hutan adat”, sebagai bentuk penghormatan konstitusi. Sementara fakta di lapangan menyatakan bahwa undang-undang yang diamanatkan konstitusi tersebut belum lagi ada. Maka dari itu, MK berdalil bahwa peraturan daerah dapat “mengisi kekosongan hukum guna menjamin adanya kepastian hukum” sepanjang “menjamin kepastian hukum yang berkeadilan”.¹¹

Di tingkat pemerintah pusat sendiri, tata cara pengakuan pada masyarakat hukum adat telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 tahun 2015 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (“Permendagri No. 52/2015”).

Berdasarkan Permendagri No. 52/2015 diatur bahwa dalam melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, bupati/walikota membentuk Panitia Masyarakat Hukum Adat kabupaten/kota. Struktur organisasi Panitia Masyarakat Hukum Adat terdiri atas: a. Sekretaris Daerah kabupaten/kota sebagai ketua; b. Kepala SKPD yang membidangi pemberdayaan masyarakat sebagai sekretaris; c. Kepala Bagian Hukum sekretariat kabupaten/kota sebagai anggota; d. Camat atau sebutan lain sebagai anggota; dan e. Kepala SKPD terkait sesuai karakteristik masyarakat hukum adat sebagai anggota. Struktur organisasi Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Bupati/walikota.¹² Sementara untuk pengakuan dan perlindungan dilakukan melalui tahapan:¹³ a. identifikasi Masyarakat Hukum Adat; b. verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat; dan c. penetapan Masyarakat Hukum Adat.

⁹ Albertus Hadi Pramono et.al., Meneropong Peta-peta Wilayah Adat dalam Kerangka Kebijakan Indonesia, Working Paper Sajogyo Institute No. 11, 2014, hal. 24 (<http://sajogyo-institute.org/wp-content/uploads/2016/05/Pramono-et-al-2014.pdf>, 20 April 2020)

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Lihat hal 184 Putusan MK35

¹² Sumber diolah dari Pasal 3 Permendagri No. 52/2015

¹³ Pasal 4 Permendagri No. 52/2015

Permendagri No. 52/2015 tersebut sedikit tidaknya telah memberikan gambaran bagaimana proses yang harus dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memberikan pengakuan dan perlindungan pada masyarakat hukum adat di wilayahnya. Namun apakah semua pemerintah daerah pro-aktif memberikan perhatian yang cukup pada masyarakat hukum adat di daerahnya? Ada yang aktif seperti Pemerintah Kabupaten Bulungan yang telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Bulungan No. 12 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat namun mandek dalam proses implementasi di lapangan.¹⁴ Sebelum lebih jauh menelisik bagaimana pemerintah daerah lain mengakui keberadaan masyarakat hukum adatnya, ada baiknya berkaca di provinsi Sumatera Utara (Sumut) sendiri. Apakah Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sumut sendiri telah mendukung amanat konstitusi untuk mengakui masyarakat hukum adat di daerahnya? Sayangnya, di Sumut sendiri pun baru Kabupaten Toba Samosir saja yang menerbitkan peraturan perihal masyarakat hukum adat, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Toba Samosir No. 1 Tahun 2020 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Batak Toba Samosir.¹⁵ Peraturan daerah di tingkat provinsi sendiri masih rancangan dan diharapkan disahkan DPRD Sumut tahun 2020 ini.¹⁶

Ketiadaan pengakuan masyarakat hukum adat di ranah daerah akan menjadi batu sandungan untuk menetapkan batas hutan adat milik masyarakat hukum adat sebagai langkah selanjutnya. Lebih lanjut, pengakuan masyarakat hukum adat di ranah hukum pemerintah daerah tentunya akan menjadi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat lewat program pemerintah serta sebagai strategi untuk menjalankan Putusan MK 35.

3. Penetapan Batas Hutan Adat Selaku Wilayah Adat

Langkah berikutnya setelah penetapan masyarakat hukum adat adalah penetapan batas hutan adat sebagai bagian dari wilayah

¹⁴ Radar Kaltara, Perda Pengakuan Masyarakat Adat Jalan di Tempat (<https://kaltara.prokal.co/read/news/24919-perda-pengakuan-masyarakat-adat-jalan-di-tempat.html>, 21 April 2020)

¹⁵ Sinar Keadilan, Akhirnya, Bupati Terbitkan Perda Masyarakat Hukum Adat Toba Samosir (<https://sinarkeadilan.com/akhirnya-bupati-terbitkan-perda-masyarakat-hukum-adat-batak-toba-samosir/>, 21 April 2020)

¹⁶ Analisa Daily, DPRD Sumut Diminta Mengesahkan Ranperda Perlindungan Masyarakat Adat (<https://analisadaily.com/berita/baca/2020/02/10/1002084/dprd-sumut-diminta-mengesahkan-ranperda-perlindungan-masyarakat-adat/>, 21 April 2020)

adat. Definisi “wilayah adat” menurut Permendagri No. 52/2015 adalah tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat.

Upaya penetapan batas hutan adat tentunya dilakukan dengan pengumpulan data luas serta pola penyebaran hutan adat masyarakat hukum adat.¹⁷ Inventarisasi luas hutan adat ini disikapi dengan pemetaan wilayah hutan adat dan untuk memetakan wilayah haruslah ditunjang dengan pengetahuan dan pemahaman sejauh mana teritorialitas masyarakat hukum adat.

Teritorialitas sendiri dapat dimaknai sebagai upaya menjaga akses terhadap suatu wilayah termasuk barang/aset serta masyarakat yang ada di dalamnya.¹⁸ Teritorialitas ini erat kaitannya dengan konsep pemilikan sumber daya yang terkandung dalam teritorial tersebut sehingga pemberian klaim pada suatu teritorialitas haruslah jelas untuk semua orang, khususnya orang di luar kelompok masyarakat yang mendiaminya. Klaim suatu teritorialial wajib diketahui semua orang karena ada dampak pemberian sanksi bagi pihak yang mengambil sumber daya tanpa izin dari penghuninya.¹⁹

Teritori masyarakat hukum adat sangatlah fleksibel dan lentur, teritori ini bisa berubah sesuai ruang dan waktu, tidak terpaku secara spasial dan temporal.²⁰ Masyarakat hukum adat ketika diminta mendeskripsikan teritorinya sering mengidentikkan dengan sejauh mata memandang dari ketua adat mereka atau dengan tanda-tanda alam, seperti: sungai, punggung bukit, lembah, ataupun gunung. Karena itu kerap kali masyarakat adat ketika ditanyai wilayah adatnya maka mereka tandai dengan “dari satu sisi kaki gunung ke satu sisi gunung lainnya”. Sementara prinsip teritorialitas yang dianut negara sangat terlembaga dan kaku,

¹⁷ Subarudi, *Op.Cit.*, hal 7

¹⁸ Albertus Hadi Pramono, Perlawanan atau Pendisiplinan? Sebuah Refleksi Kritis atas Pemetaan Wilayah Adat, *Wacana Jurnal Transformasi Sosial* No. 3 Tahun XVI, 2014, hal. 210 (<https://programsetapak.org/wp-content/uploads/2016/10/WACANA-33-Masyarakat-Adat-dan-Perebutan-Penguasaan-Hutan-Arsip-Digital3.pdf>, 20 April 2020)

¹⁹ *Ibid.*, hal 210-211

²⁰ *Ibid.*, Hal 212

berbeda dengan yang dianut masyarakat hukum adat. Perbedaan ini menjadi kendala yang masih belum ada titik tengahnya.

Pada akhirnya berhubung legitimasi wilayah adat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah, maka sistem pemetaan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat mengikuti pola teritorial yang dianut negara. Dalam pemetaan wilayah adat, masyarakat hukum adat akan banyak dibantu oleh penggiat Hak Azasi Manusia (HAM) masyarakat hukum adat.

Berdasarkan data Badan Registrasi Wilayah Adat (disingkat "BRWA"), pengakuan wilayah adat dalam kebijakan daerah terdiri dari Peraturan Daerah (Perda) yang bersifat pengaturan, penetapan ataupun keduanya. Pada Perda bersifat pengaturan, biasanya dibentuk Panitia Masyarakat Hukum Adat selaku amanat Permendagri No. 52/2015 melalui Peraturan dan Surat Keputusan Bupati. Sedangkan penetapan masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya melalui Surat Keputusan Bupati.²¹ Akhir tahun 2019, BRWA mencatat ada 39 wilayah dengan luas 705.923 hektare yang memperoleh pengakuan wilayah adat melalui Perda dan SK Penetapan, 11 wilayah adat seluas 252.082 hektare melalui SK Penetapan, 16 wilayah adat dengan luas 551.307 ha diberikan pengakuan dengan Perda Penetapan. Sementara untuk kebijakan daerah terkait pengakuan masyarakat hukum adat yang dilakukan dalam dua bentuk berupa Perda dan SK Panitia Masyarakat Hukum Adat ada 105 wilayah adat dengan luas 1.893.768 ha, hanya melalui SK Panitia Masyarakat Hukum Adat ada 50 wilayah adat (172.384 ha), hanya dengan Perda Pengaturan ada 228 wilayah adat (1.878.065 ha).²² Sementara pengakuan wilayah adat yang belum dipayungi kebijakan daerah ada 390 wilayah adat dengan luas 5.139.788 ha.²³

4. Pengakuan Kelembagaan Masyarakat Hukum Adat

Langkah terakhir sebagai strategi pengelolaan hutan adat di masa mendatang adalah pemberian pengakuan terhadap kelembagaan masyarakat hukum adat. Secara umum definisi kelembagaan adalah suatu wadah atau sarana perkumpulan lebih dari satu individu dimana mereka sepakat mencapai tujuan bersama dengan aturan yang mereka sepakati bersama. Sementara dalam Pasal 1 ayat 8 Rancangan Undang-Undang Pengakuan dan

²¹ BRWA, Status Pengakuan Wilayah Adat 2019 (<https://brwa.or.id/news/read/398>, 21 April 2020)

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat (RUU PPHMHA) disebutkan bahwa “Lembaga Adat adalah perangkat organisasi yang tumbuh dan berkembang bersamaan dengan sejarah suatu Masyarakat Hukum Adat untuk mengatur, mengurus, dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan sesuai dengan hukum adat. Tetapi ada kekhawatiran terkait penyalahgunaan peran ketua masyarakat hukum adat yang bekerja atas kepentingan pribadi, namun bermain dan mengatasnamakan aspirasi masyarakat hukum adat.²⁴ Peran aktif dan partisipasi anggota masyarakat hukum adat adalah penting dalam musyawarah mufakat guna pembentukan dan penguatan kelembagaan masyarakat hukum adat sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh elite masyarakat hukum adat. Poin-poin yang perlu dipahami masyarakat hukum adat dalam menjalankan lembaganya adalah:²⁵ (i) hutan adat bukan lagi merupakan kawasan hutan negara, (ii) lembaga adat berperan memilih dan menentukan kesiapan suatu pihak untuk menjadi mitra dalam pengelolaan hutan adatnya, (iii) pentingnya pengaturan tata cara pemberian izin penggunaan wilayah hutan adatnya, termasuk syarat, prosedur dan penetapannya, dan (iv) pengelolaan hutan adat tetaplah harus berada dalam rel peraturan perundangan yang berlaku di negara.²⁶

Berdasarkan paparan terkait strategi pengelolaan hutan adat ke depan, dapatlah dilihat bahwa ada silang-menyilang kendala yang membuat penetapan masyarakat hukum adat beserta paket turunannya (wilayah adat serta lembaganya) jalan di tempat di negeri ini. Hal ini dirasakan, mulai dari adanya pemberian respon positif pengakuan masyarakat hukum adat melalui kebijakan daerah di beberapa kabupaten/kota namun masih sangat minim implementasinya; telah adanya pemetaan wilayah adat di suatu daerah namun masyarakat hukum adatnya masih belum ditetapkan oleh negara sehingga tidak bisa berjalan lebih jauh proses pengeluaran hutan adat dari hutan negara; bahkan yang mungkin paling nelangsa adalah tidak berjalan keduanya, baik pengakuan masyarakat hukum adatnya maupun penetapan wilayah adatnya.

Seluruh pengakuan hak masyarakat hukum adat yang diberikan oleh negara terkesan hanya pemanis di mulut, karena untuk mendapat pengakuan hak itu ada banyak syarat yang begitu

²⁴ Subarudi, *Loc.Cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

birokratis, teknokratis dan akademik sehingga mahal harganya bagi masyarakat hukum adat. Contohnya, pengakuan hutan adat, yang ternyata sejauh ini belum ada inisiatif sendiri dari komunitas adat untuk melakukan penetapan hutannya. Tanpa pendampingan dari para pegiat HAM komunitas adat, termasuk dana yang dikucurkan, tidak akan ada hutan adat yang ditetapkan.²⁷

Inventarisasi hutan adat yang begitu luas di negara ini tentunya bisa memakan waktu dan biaya yang banyak, karena ada banyak proses yang harus dilalui, salah satunya di-plottingke dalam peta Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTWK). Sebagai upaya mempercepat pengakuan hak masyarakat hukum adat ini, biaya proses verifikasi dan pendokumentasian sebenarnya bisa ditanggung secara bersama-sama antara pemerintah daerah dan masyarakat. Terkait penanggung biaya untuk pengakuan masyarakat hukum adat, misalnya, dapat dibebankan pada:²⁸ a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi; c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota; dan d) lain-lain pendapatan yang sah dan tidak mengikat.

Sementara untuk peran serta masyarakat dalam mendorong percepatan penetapan masyarakat hukum adat, salah satunya dapat melalui penandatanganan Nota Kesepahaman/MoU antara komunitas adat dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ataupun perusahaan swasta yang berkedudukan di wilayah kabupaten/kota yang menaungi suatu masyarakat hukum adat dimana MoU ini menyepakati bahwa sebagian dana Corporate Social Responsibility (CSR) badan usaha tersebut diberikan kepada kabupaten/kota serta desa guna membantu pengakuan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya, termasuk hutan adat.

Pasal 11 Permendagri No. 52/2015 yang menyatakan bahwa ada pendanaan yang disediakan pemerintah, mulai dari pemerintah pusat sampai dengan kabupaten/kota untuk penetapan dan perlindungan masyarakat hukum adat, maka dapatlah diterjemahkan bahwa pendanaan yang sama juga dapat diaplikasikan untuk penetapan tata batas hutan adat. Namun dalam hal pendanaan tersebut tidak melingkupi penetapan batas

²⁷ R. Yando Zakaria, Omnibus Law untuk Masyarakat Adat (<https://majalah.tempo.co/read/kolom/159040/omnibus-law-untuk-masyarakat-adat>, 21 April 2020)

²⁸ Pasal 11 Permendagri No. 52/2015

hutan adat, mungkinkah desa mengambil peran dalam hal ini?

5. Keuangan Desa sebagai Dana Pemetaan Hutan Adat sebagai Kesatuan Wilayah Adat

Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa (“UU Desa”) lahir dengan semangat dan harapan kemandirian masyarakat desa untuk berdaya dan menghasilkan produk unggulan guna peningkatan kesejahteraan. Berbicara perihal masyarakat hukum adat tentu erat kaitannya dengan penataan pemerintah daerah, terutama desa karena mayoritas komunitas adat menetap di wilayah pedalaman suatu desa.

Definisi desa dalam UU Desa ini adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Walaupun UU Desa ini mengakui eksistensi keberadaan desa adat, namun dalam penjelasan Pasal 6 UU Desa menyatakan bahwa dalam satu wilayah hanya terdapat desa atau desa adat. Penjelasan pasal itu juga menyebutkan, untuk daerah yang sudah terjadi tumpang tindih antara desa dan desa adat dalam satu wilayah harus dipilih salah satu jenis sesuai dengan ketentuan UU Desa tersebut. Hal ini menimbulkan kerancuan dalam nilai perkembangan desa adat di Indonesia. Memilih antara desa adat dan desa dinas tentu akan ada dampaknya. Memilih desa dinas maka desa adat akan semakin terabaikan, sementara jika memilih desa adat, desa dinas atau kelurahan akan melebur ke desa adat dan ada beban baru urusan administrasi, kependudukan dan pembangunan yang harus ditanggung oleh desa adat.²⁹

Desa adat jelas mempunyai karakteristik yang berbeda dengan desa dinas, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa.³⁰ Prinsipnya, desa adat

²⁹ Laksanto Utomo, *Hukum Adat* (Depok: Rajawali Pers, 2017), hal. 209.

³⁰ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Petunjuk Pelaksanaan dan Bimbingan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa*, 2015, hal. 32 (<http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sakd/files/Juklakbimkonkeudes.pdf?opwvc=1>, 21 April 2020)

adalah warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara dari generasi ke generasi dan masih diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal.³¹

Meskipun ada kerancuan terkait desa dinas dan desa adat yang timbul karena penjelasan UU Desa itu sendiri, namun UU Desa juga memberikan kewenangan bagi desa untuk menyelenggarakan pemberdayaan masyarakatnya berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat istiadat desa. Menurut penjelasan UU Desa, “hak asal usul dan adat istiadat desa” adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Indonesia.³² Sementara untuk “hak asal usul” sendiri menurut penjelasan UU Desa adalah hak warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.³³ Berdasarkan penjelasan UU Desa terkait hak asal usul itu dapat dilihat adanya peluang untuk menjadikan pemetaan wilayah adat komunitas adat sebagai hak asal usul karena wilayah adat adalah hak warisan yang masih hidup di tengah-tengah komunitas adat.

Selanjutnya dikarenakan pemetaan wilayah adat dapat dikategorikan sebagai hak asal usul maka pelaksanaannya diatur dan diurus oleh desa, dengan akibat terbuka kesempatan bagi keuangan desa untuk membiayai pemetaan tata batas hutan sebagai wilayah adat. Keuangan desa menurut UU Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.³⁴

D. Kesimpulan

Kesimpulan atas permasalahan yang dibahas pada artikel ini: pertama, kendala inventarisasi hutan adat yang begitu luas sebagai bagian wilayah adat di negara ini tentunya memakan banyak sumber daya seperti tenaga, waktu dan biaya. Terkait biaya yang timbul untuk proses verifikasi dan pendokumentasian hutan adat sebenarnya bisa

³¹ Laksanto, *Op. Cit.*, hal. 208

³² Lihat penjelasan Pasal 18 UU Desa

³³ Lihat penjelasan Pasal 19 UU Desa

³⁴ Pasal 71 UU Desa

ditanggung secara bersama-sama antara pemerintah daerah dan masyarakat. Pemerintah pusat sendiri dalam Pasal 11 Permendagri No. 52/2015 telah berinisiatif membebaskan biaya untuk pengakuan masyarakat hukum adat pada: a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi; c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota; dan d) lain-lain pendapatan yang sah dan tidak mengikat.

Pembebanan dana untuk pengakuan komunitas adat sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri No. 52/2015 itu harusnya bisa berlaku mutatis mutandis (dengan perubahan-perubahan yang diperlukan) bagi pendanaan penetapan wilayah adat, termasuk pemetaan wilayah adatnya.

Masyarakat dapat terlibat dalam mendorong percepatan penetapan masyarakat hukum adat beserta hak hutan adatnya, salah satunya melalui penandatanganan Nota Kesepahaman/MoU antara komunitas adat dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ataupun perusahaan swasta yang berkedudukan di wilayah kabupaten/kota yang menaungi suatu masyarakat hukum adat dimana MoU ini menyepakati bahwa sebagian dana Corporate Social Responsibility (CSR) badan usaha tersebut diberikan kepada kabupaten/kota serta desa guna membantu pengakuan masyarakat hukum adat dan hutan adat.

Kedua, dalam hal pendanaan yang disediakan pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 11 Permendagri No. 52/2015 tidak berlaku bagi penetapan tata batas hutan adat masyarakat hukum adat, maka desa melalui Keuangan Desa yang diatur dalam UU Desa dimungkinkan untuk menjadi salah satu sumber dana untuk pemetaan wilayah adat masyarakat hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal dan Internet

Analisa Daily, 2020. DPRD Sumut Diminta Mengesahkan Ranperda Perlindungan Masyarakat Adat, diakses dari <https://analisadaily.com/berita/baca/2020/02/10/1002084/dprd-sumut-diminta-meng-esahkan-ranperda-perlindungan-masyarakat-adat/> pada 21 April 2020.

Arizona, Yance. 2013. Masyarakat Adat dalam Kontestasi Pembaruan Hukum, makalah yang disampaikan pada “Seminar Pemberdayaan

Sosial Komunitas Adat: Upaya peningkatan efektivitas KAT saat ini dan pengembangan ke depan”. Diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Hotel Grand Sahid Jakarta, 15 Mei 2013, diakses dari https://www.academia.edu/3537826/Masyarakat_adat_dalam_kontestasi_pembaruan_hukum pada 20 April 2020.

BRWA. 2020. Status Pengakuan Wilayah Adat 2019, diakses dari <https://brwa.or.id/news/read/398> pada 21 April 2020.

Fauzi dan M. Hari Atmoko. 2019. Menteri LHK:Luas Indikatif Hutan Adat Mencapai 574.119 hektare, diakses dari <https://www.antaraneews.com/berita/1003714/menteri-lhk-luas-indikatif-hutan-adat-mencapai-574119-hektare> pada 20 April 2020.

Pramono, Albertus Hadi.dkk. 2014. Meneropong Peta-peta Wilayah Adat dalam Kerangka Kebijakan Indonesia, Working Paper Sajogyo Institute No. 11 : 24, diakses dari <http://sajogyo-institute.org/wp-content/uploads/2016/05/Pramono-et-al-2014.pdf>, 20 April 2020.

Pramono, Albertus Hadi. 2014.Perlawanan atau Pendisiplinan? Sebuah Refleksi Kritis atas Pemetaan Wilayah Adat, Wacana Jurnal Transformasi Sosial No. 3 Tahun XVI : 210-212, diakses dari https://programsetapak.org/wpcontent/uploads/2016/10/WACAN_A-33-Masyarakat-Adat-dan-Perebutan-Penguasaan-Hutan-Arsip-Digital3.pdf pada 20 April 2020.

Radar Kaltara. 2018. Perda Pengakuan Masyarakat Adat Jalan di Tempat, diakses dari <https://kaltara.prokal.co/read/news/24919-perda-pengakuan-masyarakat-adat-jalan-di-tempat.html> pada 21 April 2020.

Sinar Keadilan. 2020. Akhirnya, Bupati Terbitkan Perda Masyarakat Hukum Adat Toba Samosir, diakses dari <https://sinarkeadilan.com/akhirnya-bupati-terbitkan-perda-masyarakat-hukum-adat-batak-toba-samosir/> pada 21 April 2020.

Subarudi. 2013.Dampak Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 terhadap Pengurusan dan Pengelolaan Hutan. Policy Brief. Vol. 7, No. 2: 6, diakses dari http://simlit.puspijak.org/files/other/Dampak_putusan_MK_No__35PUU-X2012.pdf, 18 April 2020.

Suryani, Bhukti. 2018. Hutan Adat di Indonesia Kini Semakin Luas, diakses dari <https://news.harianjogja.com/read/2018/12/01/500/956250/hutan-adat-di-indonesia-kini-semakin-luas> pada 20 April 2020.

Suudi, Ahmad. 2019. AMAN Serahkan Peta Wilayah Adat pada Menteri LHK, diakses dari <https://jatimnet.com/aman-serahkan-peta-wilayah-adat-pada-menteri-lhk> pada 20 April 2020.

Utomo, Laksanto. 2017. Hukum Adat. Depok: Rajawali Pers.

Zakaria, R.Yando. 2019. Omnibus Law untuk Masyarakat Adat, diakses dari <https://majalah.tempo.co/read/kolom/159040/omnibus-law-untuk-masyarakat-adat> pada 21 April 2020.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 tahun 2015 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

Lain-lain

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2015. Petunjuk Pelaksanaan dan Bimbingan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa, diakses dari <http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sakd/files/Juklakhimkonkeudesas.pdf?opwvc=1> pada 21 April 2020.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012. Putusan Perkara No. 35/PUU -X/2012 tentang Uji Materi Undang-Undang No. 49 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Tindakan Strategis Pemda dalam Penanganan Corona Covid-19 dalam Kerangka Negara Kesatuan RI

Elita Rahmi
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Jambi

A. Latar Belakang

Percepatan penanganan Covid 19 ditentukan oleh bekerjanya pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui berbagai kebijaksanaan yang tujuannya adalah percepatan penanganan virus corona covid 19, karena penyebaran virus Corona Covid 19 bertepatan dengan arus mudik puasa ramadhan dan arus mudik idul fitri, sehingga mobile masyarakat sangat tinggi, hanya kekuatan strategi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan menjadi tolok ukur keluar atau tidaknya Indonesia dari penyebaran virus corona.

Dalam buku Solly Lubis yang berjudul Sistem Nasional disebutkan kehidupan nasional itu merupakan kesatuan, kebulatan dan keseluruhan (*entity*) dimana komponennya mengurus sistem pengelolaan kehidupan nasional yang berada dalam keterpaduan, integral dan sinergitas, dalam kesatuan nilai, asas, kesatuan cita-citadan tujuan, setiap sub sistem atau aspek kehidupan bangsa, merupakan bagian yang integral dalam kerangka sistem kehidupan nasional.¹

Kutipan dalam buku Solly Lubis di atas menggambarkan bahwa dalam suasana Covid 19 ini hendaknya kita pun tetap dalam suatu sistem nasional yang dalam PSBB digambarkan hubungan PSBB dengan izin kepada menteri untuk penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dengan demikian masih menurut Solly Lubis

¹ Solly Lubis, *Sistem Nasional*, penerbit Mandar Maju Bandung 2002, hlm 157

Masalah Pemda merupakan masalah yang aktual dan pemerintah daerah adalah sendi Negara kesatuan,² dengan demikian covid 19 akan menentukan sendi Negara kesatuan melalui tindakan nyata pemda dalam mengimplementasikan kemanfaatan hukum karena Negara dalam kondisi darurat sipil.

Tindakan Pemda baik sebelum menetapkan PSBB maupun setelah ditetapkan PSBB wajib melindungi rakyatnya baik itu Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Melakukan fungsioningatur maupun fungsi mengurus rumah tangga daerah, sehingga epidemik virus Corona Covid 19 tidak lagi berkembang di daerah tersebut. Tindakan Pemerintah Daerah merupakan tindakan hukum yang lebih mempertimbangkan aspek *doelmatigheid* (tujuan hukum) sebagaimana pemerintah pusat telah mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Covid 19.

Saat tulisan ini dibuat tercatat 8.882 Positif Corona Covid 19. 1.107 sembuh dan meninggal 743. Untuk Provinsi Jambi 327 ODP. 53 PDP 20 Positif dan 1 sembuh. Kota Jambi 159 ODP. 20 PDP dan 9 Positif. (Sumber data Dinkes Provinsi Jambi <https://covid19jambikota.go.id> dan <https://covid19.go.id>. Seyogianya Jambi sudah mengusulkan PSBB termasuk Pemda Kota dan Kabupaten Merangin yang perkembangannya menunjukkan peningkatan sehingga termasuk klasifikasi zona merah

Kondisi di atas meingindikasikan bahwa Pemda memiliki peran strategis Dalam Percepatan Penanganan Corona Covid -19 di daerahnya masing-masing, karena daerah kabupaten/kota menjadi basis masyarakat untuk bertempat tinggal dan menetap, baik itu keluarga utama, umumnya di mana seseorang bekerja dalam memenuhi kehidupan sehari-hari, atau karena leluhur, atau histori kehidupannya sehingga seseorang sulit melepaskan emosinnya karena terkait dengan daerah tanah leluhur tersebut, yang biasanya didatangi jelang Ramadhan, saat Ramadhan dan Idul Fitri.

Sebuah pemikiran cerdas yang sempat menjadi selorohan di media sosial ketika President Jokowi sempat membedakan antara Pulang Kampung (Pulkam) dengan mudik. Namun pada prinsipnya pada akhir perjalanan manusia dan barang, akan mencari tempat kabupaten/kota dan provinsi di mana dia lebih survive untuk kelangsungan hidupnya dalam menghadapi Corona Covid-19.

² Solly Lubis. *Pergeseran Garus Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pmerintahan Daerah*. Penerbit Alumni Bandung 1975, hlm 1

Dapat dipastikan keluar masuk orang dalam wilayah kabupaten/kota dan Provinsi tidak dapat dihindari, keluar rumah karena kebutuhan ekonomi, sosial dan budaya atau keluar karena kebutuhan bathin ingin jumpa dengan keluarga, karena tindakan peliburan sekolah dan kerja, serta pembatasan kegiatan keagamaan dan pembatasan kegiatan di tempat umum, harus menjadi perhitungan pemerintah daerah secara cermat dan tegas, karenanya pemerintah Daerah menjadi ujung dombak dalam meminimalisir epidemik penyebaran corona virus Disease 2019 (Covid 19). Artinya koordinasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat serta keputusan pemda dalam mengawasi penyebaran Corona Covid 19 menjadi indikator utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Berbagai Istilah berseleweran masa Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam mensos, yang berkembang sedemikian rupa dengan sebutan-sebutan yang rada nyeleneh rada santai baik di kalangan terpelajar bahkan akademisi, padahal pengetahuan tidak akan mengalami perkembangan dan tidak akan bermakna kecuali ia memiliki kekuasaan untuk membantu manusia, untuk itulah peran pemda sangat menentukan,³ karena pada intinya rakyat dihadapkan pada persoalan ekonomi, social dan budaya bahkan pertahanan, keamanan dan sebagainya. PSBB diterjemahkan dunia mey mey dengan (Pemasukan Sedikit Beban Banyak). ODP (Orang Drop Penghasilan) PDP (Positif Jadi Pengangguran). Semua ini menjadi catatan penting bagi pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan untuk memilih Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) atau tidak, karena PSBB tanpa pengawasan yang penuh tanggung jawab juga tidak ada artinya.

Tidak semua pemerintah daerah mengusulkan daerahnya untuk ditetapkan sebagai daerah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dalam rangka percepatan penanganan Covid-19, proses kajian epidemiologi dan pertimbangan kesiapan daerah dalam aspek social, ekonomi, serta berbagai aspek lainnya oleh tim teknis, karena begitu usulan PSBB di tetapkan oleh Menkes, sebagai contoh Kemenkes Nomor HK.01.07/Menkes/250/2020 tertanggal 12 April 2020 tentang PSBB Kota Pekanbaru Riau. Apabila penetapan tersebut telah keluar maka kewajiban Pemda untuk sosialisasi pola hidup bersih dan sehat kepada masyarakat

Demikian juga untuk tiga wilayah di Jawa Timur Kota Surabaya, kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik berdasarkan SK Nomor

³ Fajlurahman jurdi, *Logika Hukum*, Penerbit Kencana Jakarta 2017

HK.0.1.07/Menkes 126412020 tertanggal 21 April 2020. Dan Sk Nomor HK 01.07/Menkes/239/2020 tertanggal 7 April 2020 dan PSBB di Provinsi DKI Jakarta, selama masa inkubasi terpanjang dan dapat diperpanjang jika masih terdapat bukti penyebaran

Dari uraian di atas, maka Pemerintah daerah melalui berbagai kebijaksanaan yang tepat akan sangat besar pengaruhnya Indonesia bisa keluar dari persoalan wabah penyakit yang disebabkan oleh penyebaran virus Corona Covid 19.

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi rumusan masalah adalah:

1. Bagaimana Tindakan Strategis yang nyata (kemanfaatan hukum) Pemda Dalam Percepatan penanganan Corona Covid 19?
2. Bagaimana Penetapan PSBB oleh Menkes sebagai Perwujudan Negara Kesatuan RI?

B. Tindakan Strategis Pemda Berupa Percepatan Penanggulangan Covid 19

Berdasarkan Pasal 4 PP Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) telah diatur bahwa PSBB telah ditetapkan oleh Menteri kesehatan, maka setiap Pemda wajib memperhatikan UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan Kesehatan. Dengan demikian prosedur karantina kesehatan menjadi tugas dan kewenangan Pemda bila suatu daerah telah dinyatakan PSBB oleh menteri kesehatan, diperlukan kebijakan Pemda dalam wujud kreatifitas Pemda untuk mengajak stay at home, tidak melakukan kerumuman dan jaga jarak minimal 2 meter menjadi penting dan menentukan kesuksesan PSBB.

Intrumen hukum kedaruratan Pemda sekalipun ini menjadi kewenangan pemerintah Pusat namun tindakan nyata dari PSBB tersebut menjadi tugas dan tanggung jawab Pemda bekerja sama dengan stake holders yang ada, yakni instansi terkait, swasta dan sebagainya. Umpamanya upaya bagaimanapemda setempat bisa mengajak memberikan partisipasi langsung kepada masyarakat dan dunia usaha, bantuan sembako, atau bantuan sarana kesehatan bagi dokter, perawat, dan sebagainya, serta penetapan rumah sakit yang menampung Corona Covid 19.

Dibutuhkan kebijaksanaan yang tepat dari Pemda dalam mengatasi persoalan covid 19. Kebijaksanaan (*freies Ermessen*) merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan hukum, dalam hal ini adalah tujuan percepatan penanganan virus corona Covid 19 agar cepat

berlalu melalui tindakan-tindakannyata.⁴ Kebijakan tersebut kelak dapat diuji dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik diantaranya asas kebijaksanaan dan bertindak cermat dan asas penyelenggaraan kepentingan umum, disamping asas-asas lainnya.⁵

Iklim Penanganan covid 19 yang melanda dunia hampir 5 bulan dimana tidak hanya Indonesia tetapi dunia dilanda pandemi virus corona secara global dan di Indonesia sekitar 2 bulan dan telah menelan korban sedemikian rupa dengan fluktuasi penyebaran virus yang cukup mengejutkan kita dengan berkembangnya zona merah di hampir disetiap provinsi.kabupaten, kota bahkan kecamatan dan desa serta kelurahan yang ada. Setiap daerah memiliki jumlah yang beragam untuk daerah padat penduduk perkembangannya semakin meningkat.

Pemerintah Daerah memiliki 2 (dua) instrumen hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yakni instrumen mengatur dan instrumen mengurus rumah tangga daerah, artinya melalui otonomi pemerintah daerah (*Kebebasan dan kemandirian-vrijheid dan zelfstandigheid*)⁶ tetapi bukan kemerdekaan diberi wewenang dan tanggung jawab tidak hanya terkait kesejahteraan masyarakat, tetapi terkait dengan penyelamatan dan pencegahan bahaya tertentu yang dapat menimbulkan keresahan dan gangguan keselamatan, kedamaian dan kesejahteraan masyarakat pada suatu daerah tertentu.

Kewenangan mengatur dimaksud adalah kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan tertentu, baik dalam bentuk Perda maupun peraturan serta keputusan-keputusan yang dapat diambil dalam mengatasi suatu persoalan yang dihadapi masyarakatnya. Bahkan pemda juga dapat mengambil kebijakan yang didasarkan pada tujuan tertentu (*doelmatigheid*), sebagaimana yang dilakukan Gubernur Sulawesi Tenggara (Sultra) menolak 500 Tenaga Kerja asing (TKA) asal China saat merebaknya virus Corona Covid 19, Sedangkan kewenangan mengurus terkait dengan mencari pendanaan serta tindakan-tindakan praktis dalam memberi solusi terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat termasuk masa epidemic corona-Covid 19.

Corona-Covid 19 adalah sejarah baru dalam memantik tindakan pemerintah dalam mencegah dan bertindak cepat dalam penyelamatan

⁴ Laica Marzuki, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beledsregel) Pada pemerintahan Daerah*, Penerbit UII Yogyakarta 2005, hlm 3

⁵ Sanggup Leonard Agustian, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Batu Uji Bagi Hakim Dalam memutus Sengketa Peradilan Administrasi negara, *Jurnal Hukum Magnum Opus* Volume 2 Nomor 2 Agustus 2019

⁶ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Penerbit Unsika, Kerawang Jabar, 1993.hlm 2

warganya. Selama ini kasus yang sering dihadapi Pemerintah daerah tergolong lokalistik seperti: kebakaran hutan & asap, konflik social dalam daerah tertentu, tetapi gelombang dinamika corona covid 19, menuntut suatu Pemda untuk mempertontonkan inisiatif, inovatif dalam langkah-langkah cepat dan tercepat, dan bukan hanya menjadi corong informasi terkait pengabaran orang yang terpapar suspect Corona

Pasal 18 UUD 1945 merupakan dasar konstitusional di Indonesia dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai bentuk pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab suatu pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah, dengan dinamika yang sangat beragam setidaknya 4 gelombang dinamika pemerintah daerah yakni dinamika orde lama, dinamika orde baru, dinamika reformasi dan sekarang dinamika corona Covid 19.

Dinamika corona Covid 19 menjadi batu uji bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menterjemahkan tindakan pemerintah dalam penanggulangannya. Prinsip otonomi nyata dinamis, serasi, dinamis dan bertanggung jawab, dan prinsip aspirasi perjuangan perlindungan rakyat dan prinsip koordinasi asas desentralisasi dan asas lainnya dekontrasi dan pembantuan.⁷

Dengan menggunakan kekuatan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dalam hal ini membentuk paling tidak menyatakan status daerah darurat bahaya. Sebagaimana Putusan MK Nomor 8/PUU-XII/2014 terkait uji materi Pasal 6 dan Pasal 26 UU Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS). Terkait kewenangan Gubernur, Bupati atau walikota dalam penetapan Darurat bahaya, meskipun pada putusan tersebut hanya pada persoalan Konflik Sosial, serta induk dari produk UU terkait dengan Pemerintahan Daerah (local government) yang selanjutnya melahirkan UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2014 Nomor 244.TLN RI Nomor 5587) telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2014.

Sejak UU Nomor 1 Thn 1945. UU Nomor 22 Tahun 1948. UU Nomor 1 tahun 1957. UU Nomor 18 tahun 1965. UU Nomor 5 Tahun 1974. UU Nomor 22 Tahun 1999. UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan UU Nomor 2 Tahun 2014 perkembangan pengaturan pemerintahan daerah semakin terbuka dan semakin teruji, bagaimana pemerintah dalam meneksekusi asas-asas pemerintahan yang baik

⁷ Yogie S. Memet-mendagri, *Implikasi Otonomi Daerah terhadap Negara kesatuan*, Dalam Martin H. Hutabarat, dkk (editor) Penerbit pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1996, hlm 102

dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengusulan PSBB Pemda kepada pemerintah Pusat dalam hal ini menteri Kesehatan merupakan wujud Pemda melindungi rakyatnya dari percepatan penanganan virus Corona di Indonesia. Pemda sebagai barisan terdepan mengeluarkan dan mengatur dan berkoordinasi dengan stakeholders dalam rangka mewujudkan tindakan nyata Pemda berupa pembentukan gugus kendali Corona Covid 19, menjaga perbatasan wilayah agar keluar masuk barang dan orang dapat dikontrol dengan baik dan masyarakat juga diberikan pemahaman yang utuh tentang pengamanan suatu wilayah agar kendali terhadap penyebaran dapat teratasi

C. Hubungan Pempus Via Menkes dan Pemda Dalam Penetapan PSBB Pada suatu Kerangka Negara Kesatuan RI

Indonesia adalah Negara kesatuan, sehingga kebijakan yang diambil tetap dalam koridor Negara kesatuan RI, diberikannya kewenangan pemerintah pusat kepada menteri kesehatan dalam menetapkan PSBB untuk daerah yang mengusulkan PSBB mengindikasikan suatu koordinasi dalam sistem Negara kesatuan RI, karena tanggung jawab dalam hukum kedaruratan adalah pemerintah pusat dalam hal ini adalah president selaku kepala Negara.

UU Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan disahkan Presiden Joko Widodo di Jakarta tanggal 7 Agustus 2018 dan diundangkan Menkumham Yasonna H. Laoly pada 8 Agustus 2018. Lembaran Negara RI Tahun 2018 Nomor 128 tentang keekarantinaan Kesehatan dan Tambahan lembaran Negara RI Nomor 6236. Agar setiap orang dapat mengetahuannya (Fiksi Hukum). UU tersebut harus menjadi langkah bagi Pemda dalam menetapkan PSBB di daerahnya masing masing.

UU KKS 2018 terdiri dari 98 Pasal XIV Bab menjadi dasar bagi Pemda dalam menerapkan PSBB, adapun hal-hal penting dimaksud yakni:

1. Bab I tentang ketentuan Umum 9 konsep diatur dalam Pasal 1,2,3
2. Bab. II tentang Tanggung Jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pasal 4,5,6)
3. Bab. III tentang Hak dan kewajiban (Pasal 7,8,9)
4. Bab.IV Tentang Kedaruratan Kesehatan Masyarakat (Pasal 10,11,12,13,14)
5. Bab.V. Tentang Keekarantinaan Kesehatan di Pintu Masuk dan Di Wilayah (Pasal 15,16,17,18)

6. Bab.VI. Penyelenggaraan kekarantinaan Kesehatan di Pintu Masuk Bagian Kesatu pengawasan di pelabuhan. Paragraf 1 Kedatangan kapal(Pasal 19),20,21,22,23,24) Paragraf 2 Keberangkatan Kapal (Pasal 25, 26).Bagian kedua pengawasan di Bandar Udara Pasal 27,28,29,30,31,32.Paragraf 2 Keberangkatan pesawat Udara (Pasal 33,34).Pengawasan di pos Lintas Batas Darat Negara. Paragraf 1 Kedatangan kendaraan Darat (Pasal 35,36)Paragraf 2 keberangkatan kendaraan Darat 9Pasal 37) bagian Keempat pengawasan Awak, personel, dan penumpang 9Pasal 38,39,40,41,42,43)Bagian kelima pengawasan Barang 9 Pasal 44,45,46,47),Bagian keenam Sanksi Administratif (Pasal 48)
7. Bab.VII Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan Di Wilayah. Bagian Kesatu. Umum (Pasal 49).Bagian Kedua Karantina Rumah (Pasal 50, 51,52,)Bagian ketiga Karantina Wilayah (Pasal 53,54,55,) bagian Keempat Karantina Rumah Sakit (Pasal 56,57,58)Bagian kelima Pembatasan Sosial Berskala Besar (Pasal 59,60).
8. Bab.VIII.Dokumen Karantina Kesehatan (Pasal 61,62,63,64,65,66,67,68,69,70)
9. Bab.IX.Sumber Daya Kekarantinaan kesehatan. Bagian Kesatu Umum (Pasal 71) bagian kedua Fasilitas dan perbekalan Kekarantinaan Kesehatan Pasal 72) Bagian Ketiga Pejabat Karantina kesehatan (Pasal 73,74,75,76,) Bagian keempat penelitian dan Pengembangan (Pasal 77).Bagian Kelima Pendanaan Pasal 78).
- 10.Bab.X. Informasi Kekarantinaan kesehatan (Pasal 79,80,81)
- 11.Bab.XI. Pembinaan dan Pengawasan. Bagian Kesatu.Pembinaan (Pasal 82).bagian kedua pengawasan (Pasal 83)
- 12.Bab XII Penyidikan Pasal (84,85,86,87,88,89)
- 13.Bab.XIII. Ketentuan Pidana (Pasal 90,91,92,93,94)
- 14.Bab.XIV.Ketentuan Penutup (Pasal 95,96,97,98,)

sekalipun Undang-Undang ini lahir karena *International Health Regulations* (IHR) Tahun 2005 yang mengharuskan Indonesia dapatmeningkatkan kapasitas dan kemampuan dalam bidang surveilans kesehatan dan respons pada kekarantinanan kesehatan pada wilayah pintu masuk seperti Pelabuhan, Bandar Udara, Pos Lintas Batas darat suatu Negara.

Sebelumnya Indonesia telah memiliki UU Nomor 1 Tahun 1962 tentang karantina Laut dan UU Nomor 2 Tahun 1962 Tentang

Karantina Udara, namun kedua UU tersebut sudah tidak relevan karena bersumber dari *International Sanitary Regulations* (ISR) 1953, yang telah diganti dengan *International Health Regulations* (IHR) 1969 melalui pendekatan epidemiologi sistem surveilans epidemiologi. Tahun 2005 Sidang Majelis Kesehatan Dunia merevisi menjadi IHR 2005 dan diberlakukan sejak 15 Juni 2007

Dari UU di atas, maka prosedur PSBB melalui langkah-langkah diawali dengan stay at home, kemudian di rawat di rumah sakit dan apabila terus terjadi peningkatan barulah Pemda mengusulkan PSBB, karena PSBB memiliki tanggung jawab hukum berupa penanggulangan, dan pengetatan keluar masuk barang dan orang dalam setiap titik kumpul dan tempat-tempat strategis lainnya.

D. Perlindungan Masyarakat dan Penegakan Hukum kesehatan Masyarakat Dalam Penyebaran Covid 19

Kenapa yaa.... kok baru tahun 2018 Indonesia punya UU Karantina!. Sangat terlambat yaa Indonesia respon terhadap perlindungan masyarakatnya secara utuh!. Pantasan di Indonesia rumah sakitnya penuh terus ! Waah Kasihan yaa jadi warga Negara Indonesia.

Celotehan nitizen di atas cukup beralasan. Paling tidak semua mengingatkan kita semua agar tidak menganggap enteng terhadap persoalan perlindungan kesehatan masyarakat, karena semuanya terkait dengan Hak Asasi Manusia dan Martabat Manusia yang menurut UUD 1945 dan UU HAM NO 39 Thn 1999 menjadi kewajiban Negara dan pemerintah untuk melindungi manusia Indonesia dari arus keluar masuk barang dan orang yang akibat perkembangan transportasi dan tehnologi serta tuntutan globalisasi yang sangat sulit dihindari, karena perubahan adalah pada zamannya.

Virus Corona Covid 19 datang pada awal tahun 2020 sejak bulan februari tetapi mulai mengeliatnya sejak Maret 2020 di Indonesia. Untung terlambat . Indonesia melalui UU Nomor Nomor 6 Tahun 2018 mengatur persoalan kekarantinaan Kesehatan Pengganti UU Nomor 1 Tahun 1962 Tentang Karantina Laut dan UU Nomor 2 Tahun 1962 Tentang Karantina Udara LN tahun 2018/Nomor 128.TLn No 6236. Ditetapkan tanggal 07 Agustus 2018. Diundangkan plus berlaku sejak tanggal 08 Agustus 2018. Artinya UU ini baru seumur jagung yakni sekitar 18 bulan atau setahun sentengah,namun UU ini harus mampu membentengi wabah virus Corona- Covid 19 yang cukup dramatis dan kita semua mengalami kagetologi fisik maupun psikis.

Sejak tahun 2005 , sesungguhnya Indonesia sebagai anggota WHO

(*World Health Organization*) Indonesia diminta untuk mencegah penjakit lintas Negara secara rutin maupun dadakan (respon kedaruratan) pada tempat tempat lintas orang dan barang seperti pelabuhan darat, laut maupun Pos Lintas Batas Darat (PLBDN).

Saatnya UU Ke Karantina Kesehatan diimplementasikan terkait penyelenggaraan, pemenuhan SDM, sarana Prasarana dalam rangka deteksi, pencegahan dan respon kedaruratan kesehatan masyarakat.

Dari UU Nomor 6 Tahun 2018 telah lahir PP Nomor 21 Tahun 2020 Tentang pembatasan Sosial berskala besar Dalam Rangka Percepatan penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) LN tahun 2020 Nomor 91 TLN RI Nomor 6487) dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman PSBB.

UU Nomor 6 Tahun 2018 terdiri dari 98 pasal XIV Bab. Yang memberi konsep terhadap 35 lingkup mulai dari apa itu karantina, apa itu kedaruratan masyarakat, apa itu pintu masuk, alat angkut, barang, pejabat karantina, dokumen karantina, dan sebagainya, dengan disasari pada 9 asas yakni perikemanusiaan, asas manfaat, perlindungan, asas keadilan, non diskriminatif, kepentingan umum, keterpaduan, kesadaran hukum dan kedaulatan Negara.

Mengapa karantina ini menjadi penting, karena akan melindungi masyarakat, mencegah dan menangkal penyakit yang memiliki potensi kedaruratan kesehatan serta meningkatkan ketahanan nasional bidang kesehatan masyarakat serta memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada petugas kesehatan Pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab terhadap karantina kesehatan dan bekerja sama dalam ketersediaan SDM

Ada 2 hak yang harus dipenuhi oleh pemerintah pusat dan daerah dalam kekarantina kesehatan yaitu, hak untuk memperoleh perlakuan yang sama dalam penyelenggaraan kekarantina kesehatan dan hak mendapatkan pelayanan kesehatan dasar kebutuhan medis, kebutuhan pangan dan kebutuhan sehari-hari selama karantina

Sedangkan kewajibannya adalah mematuhi penyelenggaraan kekarantina kesehatan dan ikut serta dalam penyelenggaraan kekarantina kewenangan pemerintah pusat untuk menetapkan dan mencabut kedaruratan kesehatan masyarakat, pemerintah lebih dahulu menetapkan jenis dan resiko kedaruratan masyarakat yang kemudian diripasal 10 ini lahir

Penyelenggaraan kekarantina masyarakat dilaksanakan secara cepat tepat berdasarkan ancaman, efektivitas dengan mempertimbangkan kedaulatan Negara, keamanan, ekonomi social dan budaya dan

dapat berkoordinasi dengan dunia internasional. Apabila meresahkan dunia maka memberitahu pada pihak internasional sesuai dengan hukum internasional dan melakukan komunikasi, koordinasi dalam hal mengidentifikasi penyebab, gejala, dan factor yang mepegaruhinya serta dampak yang ditimbulkannya dan pemerintah pusat dapat menetapkan karantina wilayah di pintu masuk

Apa arti penting undang-undang kekarantinaan kesehatan ini bagi masyarakat dan bagi pemerintah Indonesia; UU tersebut merupakan dasar bagi Pemda dalam penerapan PSBB, dengan demikian arti penting UU Nomor 11 Tahun 2018 ini diantaranya adalah :

1. Posisi Indonesia adalah strategis pada jalur perdagangan internasional, diapit oleh dua benua dan dua samudera sehingga menjadi pusat dalam lalu lintas orang dan barang
2. Lalu lintas orang dan barang tersebut tentu ada resiko gangguan kesehatan penyakit lama maupun penyakit baru. Ada potensi gangguan kesehatan
3. Untuk melindungi warga Negara Indonesia seutuhnya dari wabah penyakit yang terus berkembang akibat perkembangan transportasi udara, laut dan darat baik itu yang membawa orang atau barang pada suatu negara

Dengan demikian sasaran Pemda yang harus diwujudkan dalam *doelmatigheid*, yakni melakukan tindakan nyata, melindungi masyarakat, mencegah dan menangkal penyakit karena adanya potensi kedaruratan kesehatan, meningkatkan ketahanan nasional bidang kesehatan masyarakat, memberikan kepastian hukum terhadap petugas kesehatan, untuk itu Pemda dapat melakukan tindakan nyata agar melindungi masyarakat dari potensi kedaruratan kesehatan diantaranya negara memberikan hak dan kewajiban kepada warganya atau masyarakatnya.

Mengapa karantina ini menjadi penting dilakukan oleh pemda dalam wujud *doelmatigheid*, karena akan melindungi masyarakat, mencegah dan menangkal penyakit yang memiliki potensi kedaruratan kesehatan serta meningkatkan ketahanan nasional bidang kesehatan masyarakat serta memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada petugas kesehatan

E. Kesimpulan

1. Tindakan Nyata Pemda Dalam Percepatan penanganan Corona Covid 19 adalah mengambil langkah-langkah yang tepat baik

melalui keputusan berupa kebijakan maupun pengaturan lainnya yang menjadi kewenangan Pemda dalam mengatasi penanggulangan wabah penyebaran virus Corona Covid 19, dimana setiap daerah mengalami fluktuasi yang berbeda dalam penyebaran tersebut, tindakan dimaksud bisa preventif dan refresif yakni pencegahan dan tindakan nyata terkait dengan perlindungan masyarakat sehingga keselamatan masyarakat dapat terwujud

2. Penetapan PSBB oleh Menkes sebagai Perwujudan Negara Kesatuan RI, adalah langkah yang harus diambil Pemda apabila penyebaran virus terus mengalami peningkatan, zona merah menjadi titik utama untuk daerah mengusulkan PSBB kepada pemerintah pusat agar koordinasi dan langkah-langkah penyelamatan manusia sebagai hak azasi yang harus dilindungi Negara dapat teratasi. Indonesia sebagai Negara kesatuan dimana daerah-daerah berada dalam koordinasi pemerintahan yakni Negara kesatuan RI. Dengan demikian tindakan nyata Pemda dalam penanganan Virus Corona Covid 19 menjadi catatan khusus dalam penyelamatan negara Kesatuan republic Indonesia.

F. Rekomendasi

1. Kepada Pemerintah Pusat agar dapat melakukan hukum kedaruratan sipil yang mengutamakan kemanfaatan hukum (doelmatigheid) sebagaimana tindakan mengeluarkan PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Covid 19 dan/Atau Dalam Rangka menghadapi Ancaman Yang membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem keuangan, dalam pengujian doelmatigheid adalah asas-asas pemerintahan yang baik, berkoordinasi dalam suatu kesatuan yang utuh.
2. Kepada Pemda selaku penyelenggara otonomi dan barisan terdepan dalam melakukan tindakan nyata, agar dapat mengambil kebijakan yang tepat baik dalam pengaturan dan pengurusan percepatan penanganan Covid 19, terutama di

daerah- daerah yang padat penduduk dan titik-titik kumpul masyarakat.

3. Kepada dunia usaha untuk dapat berkoordinasi dengan pemerintahan yang ada, dapat wujud bantuan moral maupun bantuan fisik khususnya kepada golongan menengah kebawah seperti penyaluran bantuan-bantuan sandang, pangan, dan sebagainya guna mempercepat penanganan virus Corona Covid 19
4. Kepada masyarakat agar taat dan patuh atas tindakan nyata Pemda untuk stay at home, jauhi titik titik kumpul, dan jaga jarak aman serta melakukan edukasi diri, keluarga, lingkungan dan masyarakat local, nasional dan internasional, karena virus Corona Covid 19 adalah wabah penyakit global menurut Organisasi kesehatan dunia WHO. Kesadaran hukum masyarakat akan menentukan percepatan Indonesia bisa keluar dari Covid 19.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan UU Pelaksanaannya)*, Penerbit Unsika, Kerawang Jawa Barat
- Fajlurrahman Jurdi, 2017, *Logika Hukum*, Penerbit Kencana Jakarta
- H.M.Thalhalh & Achmad Mufid, *Fiqih Ekologi (Menjaga Bumi Memahami Makna Kitab Suci)*, 2008 Penerbit Total Media Yogyakarta.
- Martin H.Hutabarat, dkk (Penyunting), 1996 *Hukum dan Politik Indonesia (Tinjauan Analisis Dekrit President dan Otonomi Daerah)*, Penerbit Pustaka Sinar harapan, Jakarta
- Mohammad Taufik, 2006, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*, Penerbit Indeks, Jakarta
- Sanggup Leonard Agustian, 2019 (Jurnal) Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Batu Uji Bagi Hakim Dalam memutus Sengketa Peradilan Administrasi negara, *Jurnal Hukum Magnum Opus* Volume 2 Nomor 2 Agustus 2019

Solly Lubis, 2002, *Sistem Nasional*, penerbit Mandar Maju Bandung

Solly Lubis. 1975 *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Penerbit Alumni Bandung

Laica Marzuki, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada pemerintahan Daerah*, Penerbit UII Yogyakarta,

Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Berkualitas melalui Penguatan Fungsi Pengawasan

Marzuki Lubis

Dosen pada LLPT Wilayah I Sumatera Utara
dpk Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara

A. Pemilihan Umum Sebagai Paradigma Demokrasi

Pemilihan Umum (Pemilu), termasuk di dalamnya pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan proses seleksi terhadap lahirnya pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi di Indonesia (baca, demokrasi Pancasila) diharapkan menjadi representasi dari rakyat, karena Pemilu merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan masyarakat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan (*Policy*).

Realitas demikian dapat diperhatikan dari berbagai unsur yang melekat pada suatu negara demokrasi (Lyman Tower Sargent: 1984, 32-33):

1. *Citizen involvement in political decision making;*
2. *Some degree of equality among citizen;*
3. *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens;*
4. *A system of representation;*
5. *An electoral system majority rule.*

Memperhatikan berbagai unsur tersebut, berarti sistem pemilu dan sistem perwakilan adalah merupakan condition sine quanon bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat.

Wujud dari sikap demokratis tersebut adalah partisipasi aktif warga

negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Partisipasi dilakukan bukan hanya dimaksudkan untuk memperoleh legitimasi kekuasaan dari warga negara, namun lebih jauh lagi dilakukan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam semua proses pembangunan.

Konteks yang demikian berarti partisipasi tersebut bukan merupakan hasil rekayasa dari kekuasaan (*mobilized participation*), melainkan partisipasi itu atas kehendak penuh dari warga negara yang memiliki *political will* tinggi terhadap pembangunan bangsa (*autonomic participation*).

Secara lebih sistematis pemilu atau pilkada dalam sistem politik demokratis mempunyai beberapa fungsi:

Pertama, **sarana legitimasi politik**. Melalui Pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu juga program dan kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan sarana paling demokratis untuk membentuk representative government. Pemilu merupakan *the expression of democratic struggle*, dimana rakyat menentukan siapa saja yang memerintah serta apa yang dikehendaki rakyat untuk dilakukan oleh pemerintah.

Kedua, **sebagai sarana peralihan pemerintahan secara aman dan tertib**. Dalam hal ini pemilu diharapkan mampu menghasilkan regenerasi kepemimpinan secara pasti dan *legitimate*. Oleh karena itu, pemilu merupakan mekanisme politik untuk menjamin keberlangsungan pergantian pemerintahan secara teratur (Harmaily Ibrahim dan Moh. Kusnardi: 1983, 330).

Ketiga **sebagai penciptaan political representativeness (keterwakilan politik) untuk mengaktualisasikan aspirasi dan kepentingan rakyat**. Dalam kaitan ini Pemilu tidak hanya berfungsi sebagai pengejawantahan dari berlakunya asas kedaulatan rakyat, namun yang lebih penting adalah membangun kepercayaan rakyat terhadap pemerintah untuk melaksanakan kebijakan dan program-program yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan mendasar dari masyarakat selaku *stakeholder* dalam negara.

Keempat, **sebagai sarana sosialisasi dan pendidikan politik rakyat**. Dalam fungsi ini pemilu diharapkan mampu mengimplementasikan kepada rakyat untuk memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku bagi masyarakat dimana ia berada. Sosialisasi dan pendidikan politik itu diharapkan mampu memberikan kepercayaan kepada masyarakat agar partisipasinya dapat dimanifestasikan dalam suasana yang bebas menyatakan pendapat, menyatakan dan mengakses informasi serta bebas berserikat.

Dalam kerangka otonomi daerah, pemilihan kepala daerah juga dilaksanakan untuk memilih Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota), sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan ini kemudian diimplementasikan ke dalam Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang, yang menegaskan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota adalah merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara **”langsung dan demokratis”** (Pasal 1 Angka 1 Undang-undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang).

Dengan demikian keberadaan pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan keniscayaan sebagai institusi pokok pemerintahan yang demokratis, karena pada hakekatnya wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari warga negara yang memilihnya. Hasil suatu pilkada yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan disertai dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat dipandang relevan mencerminkan partisipasi dan aspirasi masyarakat.

Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020 di seluruh Indonesia, berdasarkan data pada KPU Pusat, terdiri dari 270 daerah yang akan melakukan pemilihan kepala daerah, yang terdiri dari 9 provinsi, 37 kota, dan 224 kabupaten, diantaranya di Provinsi Sumatera Utara, menurut Komisioner Divisi Teknis KPU Provinsi Sumatera Utara, Benget Silitonga, juga terdapat pemilihan kepala daerah pada 23 (dua puluh tiga) kabupaten/kota (Medanbisnisdaily.com, Selasa, 11 Juni 2019).

Konstelasi yang demikian berarti pilkada merupakan cara yang digunakan dalam kerangka negara demokrasi dan otonomi daerah di Indonesia, untuk mengimplementasikan kehendak rakyat melalui

wakil-wakilnya, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung aspirasi masyarakat, dan bagi pemerintah daerah adalah sumber utama untuk menjalankan sebuah pemerintahan daerah guna mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat.

B. Meretas Jalan Menuju Pemilihan Kepala Daerah Berkualitas

Memperhatikan esensi pemilihan kepala daerah dalam rangka demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, paling tidak ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi agar pilkada menjadi parameter demokrasi: **Pertama**, pelaksanaan pilkada harus didukung oleh perangkat peraturan yang menganut asas kebebasan, kejujuran dan keadilan. **Kedua**, pelaksanaan pilkada harus memperhatikan instrument serta penyelenggaranya agar benar-benar merupakan pilkada yang demokratis dan dipercaya oleh masyarakat. **Ketiga**, pelaksanaan pilkada harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat, sehingga memperoleh partisipasi masyarakat. **Keempat**, pelaksanaan pilkada harus memberikan kesempatan yang sama kepada semua calon yang diusung oleh partai politik maupun calon perseorangan untuk berkompetisi secara bebas, jujur, dan adil. Kelima, pelaksanaan pilkada dimaksudkan untuk memilih kepala daerah yang berkualitas, dan memiliki integritas moral, serta mencerminkan kehendak rakyat (Marzuki Lubis, 2018: 5).

Apabila dicermati berbagai pranata hukum yang disiapkan untuk penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020, seperti Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum maupun Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sudah cukup memadai untuk memberi ruang terwujudnya pilkada yang berkualitas berdasarkan prinsip kejujuran dan keadilan.

Meski demikian, tentu untuk mengaplikasikan norma tersebut, diperlukan berbagai upaya yang signifikan berkenaan dengan pilkada demokratis.

Pertama, Membangun komitmen Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) beserta instrumen pendukungnya, sebagai penyelenggara pilkada yang dipercaya masyarakat. Dipercaya masyarakat dalam konteks ini dimaksudkan penyelenggara pemilu yang memiliki integritas, netralitas dan profesional, Upaya ini sangat diperlukan, baik secara personal maupun

secara kelembagaan, sehingga diharapkan sedikit banyak mengurangi ketidakpercayaan masyarakat atas hasil pilkada. Praktik yang terjadi selama ini, terdapat beberapa anggota KPU maupun Bawaslu di Daerah yang kemudian berubah dari “wasit” menjadi “pemain”, sehingga prinsip fair play dalam penyelenggaraan pilkada ternodai. Indikasi ini dapat dilihat pada Pilkada Serentak 2018, adanya 76 perkara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dari Januari sampai dengan Februari 2018 yang melibatkan 163 oknum, dan telah diperiksa, dan ternyata 61,2 persen diantaranya melanggar kode etik, dan menurut Ida Budhiati (anggota DKPP) telah dilakukan tindakan tindakan berupa 37 peringatan keras, 27 orang diperingatkan, 3 orang diberhentikan sementara, 11 orang diberhentikan tetap, 3 orang diberhentikan dari jabatannya sebagai Ketua, serta 76 direhabilitasi, dan sebagian besar adalah merupakan pelanggaran profesionalisme, padahal kerangka hukum pemilu didesain agar penyelenggara pemilu bekerja secara profesional tidak hanya menyangkut prosedur tetapi juga integritas (INDOPOS.CO.ID, 27 Februari 2018). Apabila hal ini tidak diatasi akan mempunyai implikasi yang luas baik bagi masyarakat, peserta pemilu (partai politik dan perseorangan), baik terkait dengan sengketa pilkada maupun tindakan masyarakat yang dapat memunculkan anarkisme.

Kondisi ini dapat diperhatikan, pada Pilkada Serentak Tahun 2018, terdapat 171 daerah yang menyelenggarakan Pilkada, meliputi: 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten, terdapat 71 permohonan Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah kepada Mahkamah Konstitusi, yang menunjukkan masih ada problematika dalam penyelenggaraan pilkada (Majalah Konstitusi Nomor 138, Agustus 2018: 33-34).

Oleh karena itu, diharapkan penyelenggara pemilu (KPU di Daerah dan Bawaslu di Daerah) harus mempunyai komitmen menyelenggarakan pilkada 2020 sesuai dengan asas pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang No. 7 Tahun 2017: **mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesionali, akuntabel, efektif dan efisien.**

Bila hal ini dapat dilakukan oleh penyelenggara pilkada, maka legitimasi pilkada 2020 yang dihasilkan semakin kuat, guna lahirnya penyelenggara pemerintah daerah baru yang sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat.

Kedua, meningkatkan pengetahuan politik masyarakat. Apabila pengetahuan politik masyarakat masih relatif rendah, akan

mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat. Semakin tinggi partisipasi masyarakat semakin **legitimate** kualitas pelaksanaan pilkada. Secara kuantitatif keberhasilan pilkada diukur dari jumlah kedatangan ke TPS, sedangkan secara kualitatif dilihat dari rasionalitas pemilihan dan peran aktif dari masyarakat. Oleh karena itu diharapkan peran tokoh masyarakat dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pilkada 2020, untuk mengurangi angka Golput. Pada pilkada serentak 2018 tingkat partisipasi masyarakat sudah cukup menggembirakan, meskipun belum memenuhi target KPU sebesar 77,5 persen. Adapun tingkat partisipasi pemilih secara keseluruhan dalam pemilihan gubernur adalah 72,66 persen, dengan angka partisipasi laki-laki 69,90 persen dan perempuan 75,93 persen. Sementara itu, angka partisipasi masyarakat pada pemilihan bupati sebesar 75,56 persen, dengan angka partisipasi laki-laki 73,46 persen, dan perempuan 77,68 persen. Adapun angka partisipasi masyarakat pada pemilihan wali kota 73,82 persen, dengan angka partisipasi laki-laki 70,76 persen, dan perempuan 76,90 persen (TEMPO.CO, Rabu, 11 Juli 2018).

Ketiga, kesiapan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah beserta pendukungnya yang mempunyai kepentingan langsung adalah merupakan suatu keniscayaan. Oleh sebab itu menjadi sangat relevan peserta pilkada serentak 2020, khususnya di Provinsi Sumatera Utara menjalankan kampanye dengan semangat kebersamaan demi terwujudnya pemerintahan daerah yang maju dan sejahtera, kampanye pilkada bukan pertandingan calon melainkan adu gagasan untuk memberikan pendidikan politik bagi masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka harus dihindari kecurangan pilkada, termasuk *Black Campaign*, sehingga diperoleh pemimpin yang mempunyai integritas untuk membangun demokrasi yang bersih dan berkualitas di daerah.

Keempat, penegakan hukum (*law enforcement*) pemilukada. Guna menciptakan pilkada yang berkualitas, tentu harus diimbangi dengan penegakan hukum yang efektif bagi pelaku pelanggaran pilkada, sehingga dapat terwujud rasa keadilan dan kepastian hukum bagi setiap peserta pilkada. Pilkada yang berkualitas dapat dilihat dari minimnya pelanggaran dalam pelaksanaan pilkada. Ternyata pada pilkada 2018 menurut Kordinator Divisi Penindakan Pelanggaran Bawaslu Sumatera Utara, Herdi Munthe, sudah lebih dari 150 laporan pelanggaran yang disampaikan oleh Panwaslih Kabupaten/Kota (sekarang disebut Bawaslu Kabupaten/Kota) yang harus ditindaklanjuti dan diproses oleh Bawaslu Provinsi, diantaranya

dugaan keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN), pelanggaran pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK), keterlibatan anak-anak pada saat kampanye dan iklan kampanye (Sindonews.com, Jum'at, 30 Maret 2018). Realitas yang demikian, diharapkan pada Pilkada Serentak Tahun 2020, harus diimbangi dengan *law enforcement* yang memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum, sehingga dapat mengurangi tingkat ketidakpercayaan masyarakat pada hasil pilkada. Apabila tidak ditindaklanjuti pada jangka panjang, tentu kondisi ini dapat mengurangi legitimasi penyelenggara pemerintahan daerah yang dibentuk.

Kelima, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pilkada. Dalam hubungan ini keterlibatan lembaga-lembaga masyarakat baik dalam bentuk sosialisasi pilkada, pendidikan politik bagi pemilih, survey atau jajak pendapat tentang pilkada, dan penghitungan cepat tentang hasil pilkada haruslah diapresiasi sebagai sarana mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan pilkada, akan tetapi haruslah mematuhi berbagai pranata hukum pilkada, sebagaimana antara lain disebutkan dalam Pasal 131 Undang-undang No. 8 Tahun 2015: tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilihan; bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas; dan mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilihan yang aman, damai, tertib dan lancar.

Salah satu unsur penting dalam konteks ini adalah media, baik media elektronik atau dalam jaringan (online) maupun media massa cetak, karena dapat memberikan pengawasan terhadap penyelenggaraan pilkada yang bersih, jujur, adil, transparan dan profesional. Media elektronik, dalam jaringan (online) dan media massa cetak merupakan sarana bagi masyarakat untuk memperoleh informasi, termasuk rekam jejak Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah dalam rangka memberikan pendidikan politik, sehingga pilkada tidak dimaksudkan seperti “membeli kucing dalam karung” .

C. Esensi Penguatan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Memperhatikan realitas pilkada serentak yang telah berlangsung di Indonesia, baik pada pilkada serentak 2015, 2017 maupun 2018 telah berjalan dengan baik, akan tetapi hasil pilkada tidak hanya melahirkan pemimpin-pemimpin baru hasil pilihan rakyat, tetapi juga melahirkan

berbagai permasalahan, seperti praktik politik uang (money politic) yang semakin massif, konflik, sengketa, bahkan kerusuhan selalu membayangi penyelenggaraan Pilkada. Memang, kondisi ini tidak terjadi di semua daerah, karena ada kepala daerah hasil Pilkada yang berhasil memimpin daerahnya. Dalam kaitan dengan pelaksanaan pilkada Anthon Raharusun mengemukakan:

Namun, jika melihat data bahwa sejak 2004, sudah ratusan lebih kepala daerah dan mantan kepala daerah menjadi tersangka atau dipidana dalam pelbagai perkara korupsi yang tiap tahun terus meningkat. Hal ini tentu menjadi problem tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga Pilkada perlu dibenahi secara komprehensif. Selain itu, besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk menjadi kepala daerah disinyalir menjadi salah satu pangkal terseretnya para kepala daerah dalam pusaran penyelewengan anggaran. Permasalahan Pilkada yang semakin menyeruak ini kemudian oleh Kementerian Dalam Negeri –mengambil inisitif untuk menata Pilkada melalui Pilkada serentak sebagai pintu masuk untuk menata sistem penyelenggaraan Pilakda secara menyeluruh agar jauh lebih baik dan efisien (Anthon Raharusun, 2017).

Sejalan dengan realitas tersebut, maka salah satu upaya yang strategis dalam memperbaiki penyelenggaraan pilkada adalah dengan melakukan penguatan fungsi pengawasan.

1. Penguatan Fungsi Pengawasan pada Badan Pengawas Pemilu

Apabila diperhatikan ketentuan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, telah memberikan penguatan fungsi pengawasan kepada Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Panitia Pengawas Lapangan, dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara, sehingga diharapkan dapat menyelenggarakan pemilukada yang lebih adil, bersih, dan demokratis.

Menurut Ramlan Surbakti, ada beberapa alasan perlunya transformasi Bawaslu dalam konteks penyelenggaraan pemilihan umum, termasuk pemilukada:

Pertama, transformasi Bawaslu didasarkan pada upaya untuk menguatkan eksistensi masyarakat sebagai principal dari demokrasi. Hal ini bertolak dari semakin lemahnya pengawasan oleh masyarakat ketika ada upaya untuk menguatkan kelembagaan Bawaslu. Karena itu upaya transformasi Bawaslu tersebut juga harus dimaknai sebagai upaya untuk menguatkan peran pengawasan pemilu oleh masyarakat. Dengan kata lain mengembalikan fungsi pengawasan kepada pemiliknya yakni

masyarakat. Kedua, upaya mendorong transformasi Bawaslu juga dipandang sebagai upaya menciptakan sistem penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu yang efektif dan efisien. Salah satu penyebab dari tidak efektif dan efisiennya penegakan hukum Pemilu adalah terlalu banyak lembaga yang terlibat dalam urusan penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu, sehingga yang terjadi adalah teknis penindakan dan penyelesaian perkara Pemilu menjadi proses yang rumit dan memerlukan waktu yang lama. Akibat banyaknya lembaga yang menangani pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu adalah terjadi tumpang tindih kewenangan, yang pada akhirnya berdampak pada ketidak pastian hukum. Ketiga, upaya transformasi haruslah menghadirkan sistem penegakan hukum Pemilu yang terintegrasi dan berdaulat (Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, 2015: 28).

Dalam konteks ini, melalui transformasi tersebut, Bawaslu melalui undang-undang pemilu 2017 bertugas melakukan pencegahan dan penindakan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu, mengawasi semua tahapan pemilu (baca, termasuk pemilukada), mencegah terjadinya praktik politik uang (*money politic*). Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas aparatur sipil negara (ASN), netralitas anggota TNI dan Polri, mengawasi pelaksanaan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), putusan pengadilan, keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri, serta menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP (Pasal 93 Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 48/PUU-XVII/2019 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang).

Berdasarkan pengaturan tersebut, maka terdapat pergeseran paradigma pengawasan, yang pada awalnya diarahkan pada penemuan pelanggaran (*repressif*), maka saat ini pengawasan yang diamanahkan untuk mengedepankan pencegahan (*preventif*) terjadinya pelanggaran. Berdasarkan pergeseran paradigma ini, maka tolak ukur keberhasilan pengawasan tahapan pilkada yang saat ini sedang berlangsung tidak lagi ditentukan oleh banyaknya temuan pelanggaran dan tindak lanjutnya oleh lembaga pengawas pilkada, melainkan lebih pada seberapa efektif upaya pencegahan pelanggaran

pilkada dapat dilakukan oleh lembaga pengawas pemilu.

Dalam konstruksi ini, khususnya dalam pengawasan represif, Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota diperkuat dengan kewenangan memutus sengketa proses Pemilu, termasuk Pilkada di Wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota (Pasal 98 Ayat (3) huruf c dan Pasal 103 Ayat (3) huruf c Undang-undang No. 7 Tahun 2017).

Realitas demikian menunjukkan, maka keberadaan Bawaslu dan seluruh perangkatnya dalam melakukan pengawasan yang intensif, baik pencegahan dan penindakan secara dini, akan melahirkan fungsi pengawasan yang efektif. Untuk itu sangat diharapkan adanya kerja sama dan kordinasi yang terintegrasi dengan KPU di semua tingkatan dalam melakukan upaya-upaya preventif pengawasan. Dalam hubungan ini, diharapkan baik Bawaslu Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan KPU di daerah harus dapat bersinergi dan menjadi mitra dalam penyelenggaraan pilkada, dan bukan sebaliknya satu sama lain menjadi kompetitor dalam melakukan fungsi pencegahan dan pengawasan pelanggaran yang bersifat administratif dan pidana dalam pilkada.

2. Penguatan Pengawasan Partisipatif

Keberhasilan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas pemilu dalam pilkada, tentunya harus diimbangi dengan pengawasan yang bersifat independen dan partisipasi masyarakat, sehingga berbagai bentuk pelanggaran dapat diketahui oleh lembaga pengawas pemilu pada pemilihan kepala daerah melalui laporan yang disampaikan, baik oleh orang perorangan, organisasi kemasyarakatan maupun organisasi politik.

Pengawasan partisipatif ini sudah diberi ruang oleh Undang-undang No. 10 Tahun 2016 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 123 yang menyebutkan “bahwa pemilihan kepala daerah dalam pelaksanaannya dapat dipantau oleh pemantau Pemilihan, baik organisasi kemasyarakatan dalam negeri yang terdaftar di Pemerintah maupun lembaga pemantau Pemilihan asing”.

Dalam pelaksanaan pengawasan pilkada serentak ini, maka keberadaan pemantau pemilihan di luar penyelenggara tentunya mempunyai peranan yang signifikan, terutama dalam menemukan berbagai pelanggaran baik yang dilakukan oleh penyelenggara maupun peserta pemilihan kepala daerah, meskipun pemantau pemilihan ini tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penindakan, tetapi tentunya berbagai laporan yang disampaikan harus ditindaklanjuti oleh lembaga pengawas pemilihan, termasuk sentra penegakan hukum terpadu.

Keberadaan lembaga pemantau pemilihan ini tentunya dapat meningkatkan pilkada yang berkualitas, karena semakin banyak pemantau pemilihan yang ikut mengawasi pemilihan kepala daerah, maka penyelenggaraan pemilihan akan semakin terawasi, yang tentunya akan bisa mengurangi potensi terjadinya pelanggaran dan sengketa pilkada. Meski demikian, harus diperhatikan bahwa pemantau pemilihan ini harus terdaftar pada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dan tidak mengganggu proses penyelenggaraan pilkada, dengan melaksanakan hak dan kewajiban serta larangan sebagaimana diatur dengan undang-undang.

Selain adanya lembaga pemantau pemilihan, dalam Pilkada Serentak 2020 ini juga harus melibatkan partisipasi masyarakat yang lebih luas sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 131 Undang-undang No. 10 Tahun 2016, terutama dalam melakukan pengawasan pada setiap tahapan pemilihan, sosialisasi pemilihan, pendidikan politik bagi pemilih, survey atau jajak pendapat tentang pemilihan maupun penghitungan cepat hasil pemilihan kepala daerah, dengan ketentuan: tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilihan; bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas; dan mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilihan yang aman, damai, tertib dan lancar.

Memperhatikan pengaturan tersebut, maka penguatan partisipasi masyarakat dalam Pemilu, termasuk Pilkada sangat dibutuhkan, dan meliputi beberapa kegiatan :

Pertama, melakukan pendidikan pemilih. Kedua, melakukan sosialisasi tata cara setiap tahapan Pemilu. Ketiga, melakukan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu dan menyampaikan penilaian atas Pemilu berdasarkan hasil pemantauan. Keempat, melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu baik pelanggaran Kode Etik Penyelenggara pemilu maupun pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu dan pelanggaran ketentuan Pidana Pemilu. Kelima, mendaftarkan diri sebagai pemilih dan mengajak pihak lain untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih (termasuk mengecek nama sendiri dan anggota keluarga lain dalam Daftar Pemilih Sementara). Keenam, menjadi peserta kampanye Pemilu (mendukung peserta Pemilu tertentu dan/atau mengkritik peserta Pemilu lainnya). Ketujuh, memberikan suara pada hari pemungutan suara, menyaksikan proses penghitungan suara di TPS, menjadi Saksi yang

mewakili Peserta Pemilu, dan/atau menjadi anggota KPPS/PPS/PPK. Kedelapan, ikut berperan dalam proses pemberitaan tentang Pemilu di media cetak atau proses penyiaran tentang Pemilu di media elektronik. Kesembilan, ikut berperan dalam Lembaga Survey yang melaksanakan proses penelitian tentang Pemilu dan penyebarluasan hasil penelitian kepada masyarakat umum. Kesepuluh, ikut serta dalam proses Penghitungan Cepat (Quick Count) atas hasil Pemilu di TPS dan menyebar-luaskan hasilnya kepada masyarakat. Kesebelas, menjadi relawan untuk memastikan integritas hasil Pemilu dengan merekam dan menyebarluaskan hasil perhitungan suara di TPS kepada masyarakat melalui berbagai media yang tersedia (Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, 2015: 51).

D. Penutup

Dilihat dari perspektif pengaturan penyelenggaraan pilkada, terdapat upaya yang signifikan untuk terciptanya pilkada yang demokratis dan berkualitas. Untuk itu, baik KPU Daerah maupun Bawaslu Daerah yang diamanatkan oleh undang-undang sebagai penyelenggara pemilu dan pilkada, diharapkan mampu memberikan kepercayaan bagi masyarakat dalam menyukkseskan pilkada sebagai sarana mewujudkan kedaulatan dan kesejahteraan masyarakat Daerah, sehingga pilkada dapat menjadi tolok ukur meretas jalan menuju demokratisasi politik dan otonomi daerah .

Demikian juga dalam fungsi pengawasan yang telah diperkuat secara normatif, baik oleh lembaga pengawas maupun partisipasi masyarakat harus diimbangi dengan penegakan hukum (law enforcement) yang dilakukan secara efektif, sehingga dapat menciptakan kesadaran hukum masyarakat yang lebih baik, termasuk partisipasi masyarakat yang harus membuka ruang kesadaran politik masyarakat, bukan malah menambah persoalan baru.

Akhirnya, semoga pemilihan kepala daerah serentak Tahun 2020 yang diselenggarakan di Indonesia dapat mewujudkan pilkada yang bersih dan berkualitas sesuai dengan berbagai pranata hukum yang melingkupinya guna melahirkan para pemimpin daerah yang mengedepankan kepentingan masyarakat, terutama kesejahteraan rakyat dan otonomi daerah.

Daftar Referensi:

Anthon Raharusun, *Pilkada Serentak dan Penguatan Demokrasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, DPC Peradi, Jayapura, 2017.

Lyman Tower, Sargen, *Contemporary Political Ideologies*, The Dorsey Press, Chicago, 1984.

Marzuki Lubis, *Implikasi Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Kohesi Sosial di Sumatera Utara*, Focus Group Discussion Diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 6 November 2018.

Harmaily Ibrahim dan Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, CV Sinar Bakti, Jakarta, 1983.

Ramlan Surbakti dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, Kemitraan Partnership, Jakarta 2015.

Majalah Konstitusi Nomor 138, Agustus 2018.

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 48/PUU-XVII/2019 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Detiknews, 20 April 2017

INDOPOS.CO.ID, 27 Februari 2018.

Medanbisnisdaily.com, Selasa, 11 Juni 2019

Metrotvnews.com, Kamis, 26 Februari 2017

Sumutpos.Co, 18 Oktober 2017

TEMPO.CO, Rabu, 11 Juli 2018.

Kriminalisasi dalam Perda Kota Medan Nomor 3 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok

M. Hamdan

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Tulisan ini disampaikan dalam rangka memperingati ulang tahun ke-90 Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara M. Solly Lubis, “Pelopor Paradigma Hukum Indonesia”. Semoga panjang umur dan sehat selalu serta ilmu yang diberikan melalui kuliah-kuliah beliau selama ini bermanfaat bagi kami murid-muridnya dan merupakan amal ibadah yang barokah, aamiin ya Rabbal Alamin. Selanjutnya tulisan ini juga sekaligus untuk menyampaikan kepada rekan sejawat di Fakultas Hukum USU, atas “insiden” kecil yang terjadi beberapa waktu yang lalu, yang merupakan perbedaan pendapat antara staf pengajar (dosen) dengan pegawai administrasi khususnya di salah satu ruang tunggu Program Pascasarjana Fakultas Hukum USU. Di satu pihak sudah jelas adanya larangan merokok di tempat proses belajar mengajar (Perguruan Tinggi) berdasarkan Perda Kota Medan, akan tetapi masih juga disediakan asbak/piring tempat abu rokok di meja tempat dosen yang menerima/berdiskusi dengan peserta (mahasiswa S2 dan S3), sehingga hal tersebut jelas merupakan pelanggaran Perda.

Dalam Perda Kota Medan sudah jelas diatur tentang larangan merokok di beberapa tempat (Kawasan Tanpa Rokok/KTR), termasuk kawasan/ruangan tempat pendidikan dan hal tersebut merupakan perbuatan pidana, meskipun dalam bentuk delik pelanggaran bukan dalam bentuk kejahatan. Dengan demikian hal tersebut merupakan kriminalisasi dalam Perda. Kriminalisasi adalah suatu proses yang

menentukan/menetapkan suatu perbuatan orang yang semula bukan merupakan perbuatan pidana (tindak pidana) kemudian ditetapkan menjadi perbuatan yang diancam dengan pidana dalam Undang-undang.

Pertimbangan dikeluarkannya Perda ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan (lihat bagian menimbang). Selanjutnya dalam hal mengingat, yaitu dalam salah satu konsidran dari Perda ini juga adalah mengingat Undang-undang No. 32 Tahun 2009 (Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Jelas memang diakui bahwa menurut teori “Social Engineering”, bahwa hukum dibentuk untuk melakukan rekayasa terhadap sikap dan perilaku masyarakat, yang menjadi pertanyaan apakah dengan adanya Perda ini sudah dapat merekayasa sikap dan perilaku masyarakat kota Medan untuk tidak merokok di KTR (Kawasan Tanpa Rokok) yang telah ditetapkan itu, dan apakah Pemko Medan sudah menyiapkan atau menyediakan berbagai sarana untuk mendukung kepatuhan warga terhadap Perda (misalnya dengan menyediakan ruangan khusus untuk perokok “ahli hisab”), di kantor-kantor instansi pemerintahan kota Medan (termasuk di Fakultas Hukum USU).

Adapun Kawasan Tanpa Rokok (KTR) tersebut adalah terdiri dari:

- a. Fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. Tempat proses belajar mengajar;
- c. Tempat anak bermain;
- d. Tempat ibadah;
- e. Angkutan umum;
- f. Tempat kerja; dan
- g. Tempat umum.

B. Pembahasan

Dalam hukum (Perda) itu, harus diingat bahwa tidak berdiri sendiri ia berada dalam satu kesatuan system (*legal system*); legal substansi, legal struktur dan legal cultural. Baiklah secara substansi Perda ini memang sudah memenuhi persyaratan sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perda termasuk salah satu dari jenis dalam hierarki Peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 7), akan tetapi secara struktur kelembagaan (penegak dan penegakan hukumnya), budaya masyarakat serta sarana dan prasarana untuk berhasilnya Perda ini (apalagi terkait dengan pelanggaran dan

penegakan hukum Ketentuan Pidananya) tentu cukup banyak yang perlu dipertanyakan dan untuk dipersiapkan tentunya.

Apalagi jika diperhatikan dalam hal mengingat, yaitu dalam salah satu konsideran dari Perda ini juga adalah mengingat Undang-undang No. 32 Tahun 2009 (Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup), jelas disebutkan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 ini bahwa penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Jadi meskipun hal seperti ini tidak dijelaskan dalam Perda, akan tetapi secara umum memang fungsi dari sanksi pidana itu adalah senjata terakhir (*ultimum remedium*). Demikian juga harus diingat bahwa sanksi pidana itu bersifat subsider, dalam arti bahwa apabila sarana-sarana lain lebih bermanfaat dalam mempertahankan sesuatu nilai atau norma hendaknya jangan digunakan sanksi pidana. Hal ini tentunya untuk menghindari ejekan terhadap sanksi pidana itu sebagai “macan kertas” atau “macan ompong”. Apakah hal ini sudah disadari oleh pihak Pemko Medan?

Sanksi pidana adalah merupakan salah satu sarana (sarana penal) dari kebijakan untuk menanggulangi perbuatan kriminal, disamping sarana non-penal (lihat G.Peter Hoefnagel, 1969: 56-57) termasuk sarana melalui media massa, iklan dan sebagainya misalnya “merokok membunuhmu” (meskipun diplesetkan “kalau tidak merokok bahkan ia yang akan terbunuh). Dengan demikian sebelum sarana penal (sanksi pidana) ini diterapkan haruslah digunakan sarana-sarana yang lainnya agar supaya warga masyarakat mematuhi Perda tersebut, termasuk sarana pendukung, penyediaan ruangan khusus bagi para perokok; sebagaimana pernah penulis melihat di Negara Jepang, bahwa di tempat umum wilayah pertokoan/perbelanjaan, disediakan suatu tempat berupa “taman” yang khusus bagi perokok, sehingga tempat itu dipenuhi oleh perokok dengan asap rokok yang penuh mengepul dan puntung rokok juga dibuang saja di tempat itu dengan bebasnya. Jika dibandingkan di Negara kita, baru terlihat di beberapa tempat saja yang disediakan misalnya di ruang tunggu Bandar Udara, apakah di Plaza atau di Mall tempat-tempat perbelanjaan sudahkah hal itu disediakan oleh pihak pengusaha?

Selanjutnya Perda ini dilaksanakan berdasarkan Peraturan Walikota (Perwal) Nomor 3 Tahun 2014 yang diserahkan kepada Dinas Kesehatan (lihat Pasal 1 Perwal). Hal ini juga menjadi pertanyaan sudah sejauhmanakah kesiapan dari aparat Dinas Kesehatan

ini?Apalagi jika dihubungkan dengan tugas-tugas mereka yang cukup banyak dan berat, tentunya “jauh panggang dari api”. Sedangkan biasanya penegakan Perda itu adalah diserahkan kepada Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP)? lihat juga bunyi Pasal 40 Perda Kota Medan ini.

Adapun ketentuan yang berkaitan dengan sanksi pidana ini dapat dilihat dalam Perda ini, yaitu dalam Pasal 40 (tentang Penyidikan), dan Pasal 44 tentang Ketentuan Pidana.

Pasal 40 berbunyi:

- (1) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yg diangkat oleh pejabat yg berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- (3) Wewenang penyidik
 - a. Menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atas laporan berkenaan dengan tindak pidana agar keterangan atas laporan menjadi lengkap dan jelas;
 - b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai setiap orang atau badan tentang kebenaran perbuatan yg dilakukan sehubungan dengan tindak pidana;
 - c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari setiap orang atau badan sehubungan dengan tindak pidana;
 - d. Memeriksa buku, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana;
 - e. Melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
 - f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana;
 - g. Menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang, benda dan/atau dokumen yg dibawa;
 - h. Memotret seseorang yg berkaitan dengan tindak pidana;
 - i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - j. Menghentikan penyidikan; dan/atau

k. Melakukan tindakan lain yg perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Pejabat Polisi Negara RI, sesuai dengan ketentuan yg diatur dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Sedangkan Ketentuan Pidananya terdapat dalam Pasal 44 berbunyi:

- (1) Setiap orang yg merokok di tempat atau area yang dinyatakan sebagai KTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 22 ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 41, diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) hari atau pidana denda paling banyak Rp.50.000,-
- (2) Setiap orang atau badan yg mempromosikan, mengiklankan, menjual, dan/atau membeli rokok di tempat atau area yang dinyatakan sebagai KTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) dan ayat (5) huruf a dan huruf b, dan Pasal 42, diancam pidana kurungan paling lama 7 (tujuh) hari atau pidana denda paling banyak Rp.50.000,-
- (3) Setiap pengelola, pimpinan dan/atau penanggung jawab KTR yg tidak melakukan pengawasan internal, *membiarkan orang merokok, tidak menyingkirkan asbak atau sejenisnya, dan tidak memasang tanda-tanda dilarang merokok di tempat atau area yang dinyatakan sebagai KTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dan Pasal 43, diancam pidana kurungan paling lama 15 (lima belas) hari atau pidana denda paling banyak Rp.10.000.000,-*
- (4) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), adalah pelanggaran.

Terkait dengan bunyi Pasal 44 ayat (3) ini (cetak miring dari penulis), maka pihak pimpinan di Fakultas atau Program Pascasarjana dapat dikenakan sanksi pidana? Tentunya pasal ini akan menambah panjang deretan “macam ompong” tersebut.

Berkaitan dengan masalah kriminalisasi ini harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut (lihat Muladi dan Barda Nawawie, 1984: 161):

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana haruslah perbuatan yang benar-benar mendatangkan kerugian bagi masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil”.

d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum (in casu SATPOL PP), jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Berdasarkan hal tersebut perlu dipertanyakan sejauhmanakah Perda tersebut benar-benar membawa manfaat bagi ketertiban dan kepatuhan warga masyarakat khususnya warga Kota Medan?Apakah dengan adanya Perda tersebut tidak menambah beban (biaya/APBD kota Medan) maupun tugas Satpol PP Kota Medan dalam hal penegakan hukumnya, sementara tugas-tugas lainnya, misalnya penertiban pedagang kaki lima (misalnya saja pedagang di sekitar jalan Dr.Mansur kampus USU) juga tidak kunjung dapat ditertibkan secara tuntas.Jangan sampai terjadi adanya peraturan yang telah dengan susah payah dihasilkan dengan mengeluarkan biaya yang banyak akhirnya tidak dapat dilaksanakan/diterapkan, atau yang paling buruk, peraturan itu malahan mendatangkan ketidaktertamanan atau ketidakbahagiaan masyarakat. Sehingga hal tersebut akan menambah deretan “macan omping” ancaman pidana yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

C. Penutup

Ketentuan pidana yang diatur dalam Perda Kota Medan Nomor 3 Tahun 2014 tersebut meskipun secara substansi sudah memenuhi syarat dalam menanggulangi kejahatan khususnya tentang perbuatan merokok di kawasan KTR, akan tetapi dalam hal penegakan hukumnya belum banyak yang dapat diharapkan oleh karena keterbatasan sarana dan prasarana termasuk aparat penegak hukumnya sendiri. Oleh karena sebagaimana diketahui bahwa untuk tegaknya suatu hukum/peraturan perundang-undangan banyak faktor yang berpengaruh diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Faktor hukumnya itu sendiri;
- b. Faktor Penegak Hukum;
- c. Faktor sarana/fasilitas;
- d. Faktor masyarakat dan;
- e. Faktor budaya.

Demikian juga dalam hal khususnya kemampuan sanksi pidana dalam upaya mencegah/menanggulangi kejahatan, juga harus diperhatikan beberapa keterbatasandiantaranya (lihat Barda Nawawie Arief (1998:41-42):

- a. Keterbatasan pengaruh antara sanksi pidana dengan faktor-faktor lain yang membentuk sikap dan perilaku/tindakan manusia.
- b. Sanksi pidana adalah salah satu sarana saja, jika dibandingkan

dengan sarana-sarana lain yang dapat mencegah/menanggulangi kejahatan.

- c. Sarana lain, kekuasaan orang tua/tokoh masyarakat, kebiasaan dan ajaran agama adalah sarana yang kemungkinan lebih baik, dan
- d. Dengan sanksi yang ringan (dalam Perda) tentu tidak akan efektif untuk dijadikan sarana menanggulangi/mencegah perbuatan/larangan merokok.

KEPUSTAKAAN

Arief, Barda Nawawie (1998). *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Hoefnagel, G. Peter (1969). *The Other Side of Criminology*. Holland: Kluwer-Deventer.

Medan, Perda Kota Medan No.3/2014 dan Perwal Kota Medan No.3/2014.

Muladi dan Barda Nawawie Arief (1984) *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Almunir.

Sudarto (1983) *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru.

Peraturan Desa: Penataan Kewenangan dan Mekanisme Hukum Pembatalannya dalam Format Otonomi Desa di Indonesia

Eddy Asnawi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru

Yasrif Yakub Tambusai

Dosen Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, lahir sebagai wujud nyata pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Melalui Undang-Undang (UU) ini, desa memiliki payung hukum yang kuat dan jelas untuk merealisasikan dan mengimplementasikan hak asal usul dan hak tradisionalnya dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sekaligus memperoleh perlindungan dan pemberdayaan dari pemerintah melalui wadah otonomi desa.

Salah satu bentuk otonomi desa yang dituangkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 adalah diakui dan diberikannya kewenangan desa yang luas untuk membentuk Peraturan Desa sebagai kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa,¹ yang sekaligus berkedudukan sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.²

¹ UU Nomor 6 Tahun 2014, Penjelasan Umum angka 7.

² UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 8 ayat (2).

Dalam sejarah keberadaannya, Peraturan Desa (Perdes) memiliki kedudukan yang penting sebagai instrumen perwujudan otonomi desa. Hal ini terlihat dari berbagai regulasi yang mengatur mengenai desa sejak masa pemerintahan kolonial Belanda sampai era kemerdekaan dan Reformasi saat ini, semuanya terdapat pengaturan mengenai Perdes. Dimasa kolonial Belanda, Perdes diatur pertama kali melalui *Indische Staatsregeling* (IS) Pasal 128 (Tahun 1854), kemudian dilanjutkan melalui *Inlandsche Gemeente-Ordonantie*/IGO (Tahun 1906). Pada masa kemerdekaan Perdes diatur melalui UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja dengan sebutan keputusan desa (Pasal 38). Sedangkan dalam masa Orde Baru, terdapat di dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Pasal 18) dengan sebutan keputusan desa.

Pada masa Reformasi, diperkenalkan istilah Peraturan Desa, dan untuk pertama kali dimuat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 104). Bahkan peraturan desa pernah masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 7). Namun setelah UU Nomor 10 Tahun 2004 diganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, peraturan desa tidak masuk lagi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dan paling akhir pengaturan Perdes dimuat dalam Pasal 69 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Ada hal yang menarik dan menjadi pertanyaan serius mengenai keberadaan Peraturan Desa di dalam UU Nomor 6 Tahun 2014. Sebagai sebuah UU *lex specialis* mengenai desa, tidak ditemukan mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa di dalam UU Desa tersebut. Padahal berkaca pada ketentuan undang-undang sebelumnya mengenai desa, pengaturan mengenai pembatalan Peraturan Desa seiring sejalan dengan pengaturan pembentukannya, sejak masa pemerintahan kolonial Belanda sampai dengan UU Pemerintahan Desa era Orde Baru.

Pengaturan pembatalan Peraturan Desa era otonomi desa ini, baru ditemukan di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pada Pasal 87 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan: "Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota". Bunyi klausul Pasal 87 ini titik sampai disitu, tidak ada lagi pasal atau ayat lain yang berkenaan dengan pengaturan pembatalan Peraturan Desa.

Begitu pula di dalam Penjelasan pasalnya, dinyatakan cukup jelas.

Pengaturan pembatalan Peraturan Desa yang tidak diatur di dalam UU Desa tetapi diatur melalui PP mengandung persoalan substantif, dari aspek hukum dan aspek otonomi desa. Secara hukum, klausul pembatalan Peraturan Desa dalam PP Pasal 87 tidak mendapatkan amanat dari UU Desa serta tidak dinyatakan dalam konsideran Menimbang pada PP Nomor 43 Tahun 2014. Pada sisi lain, bunyi ketentuan Pasal 87 tersebut mengandung suatu norma hukum baru, karena tidak terdapat di dalam UU Desa, yang pengaturannya tidak bisa dilakukan melalui sebuah PP.³ Sedangkan dari aspek otonomi desa, memberikan kewenangan pembatalan Perdes kepada bupati/walikota merupakan bentuk pengkebirian implementasi asas dan tujuan otonomi desa serta mengakibatkan terjadinya inkonsistensi terhadap format otonomi desa yang berlandaskan UUD NRI 1945.

Dua permasalahan substantif tersebut membawa dampak dalam implementasi asas dan tujuan otonomi desa sebagaimana dikehendaki oleh UU Desa itu sendiri maupun pelaksanaannya di lapangan. Oleh karena itu, menjadi penting dan mendesak perlunya dilakukan penataan berkaitan mekanisme hukum dan kewenangan pembatalan Peraturan Desa agar bersesuaian dengan format otonomi desa serta tidak menyalahi kaedah peraturan perundang-undangan.

Bertitik tolak dari pandangan diatas, Makalah ini mengangkat permasalahan bagaimanakah bentuk ideal mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa dalam format otonomi desa yang berlandaskan UUD NRI 1945. Selanjutnya melalui pembahasan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah guna mendudukkan bentuk mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa sekaligus tempat kedudukan Peraturan Desa yang lebih tepat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Pembahasan

1. Desa Suatu Masyarakat Hukum

Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau geneologis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka

³ UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 12 dan Penjelasannya. Lihat juga Nomensen Sinamo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016), hlm. 87.

sendiri.⁴ Apabila ditarik ke dalam konteks Indonesia, maka definisi Bagir Manan diatas kita menyebutnya dengan berbagai nama yaitu: desa (Jawa Madura dan Bali), nagari (Minangkabau), kepenghuluan, kampung (Riau), gampong (Aceh), huta (Batak), wanua (Minahasa), gaukang (Makassar), matowa (Bugis), negory atau dati (Maluku), dan lain sebagainya.

Lebih lanjut, desa atau sebutan lainnya itu menurut Prof. Soetardjo Kartohadikoesoemo,⁵ ialah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa bisa terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat saja, ataupun terjadi dari satu induk-desa dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan mana dinamakan pedukuhan, ampean, kampung, cantilan, beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat (empang, tambak dan sebagainya), tanah hutan dan tanah belukar.

Apabila dilihat dari sisi sejarahnya, menurut Bayu Surianingrat sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis,⁶ desa sudah dikenal sejak zaman kerajaan-kerajaan Nusantara sebelum kedatangan Belanda. Desa adalah wilayah-wilayah yang mandiri di bawah taklukan kerajaan pusat, yang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kerajaan pusat hanya menuntut loyalitas desa, sedangkan bagaimana desa menyelenggarakan pemerintahannya, kerajaan pusat tidak mengatur melainkan menyerahkannya kepada desa yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurusnya sesuai dengan adat istiadat dan tata caranya sendiri.

Secara etimologis, istilah “desa” berasal dari kata “swadesi” bahasa sanskerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonomi.⁷ Sedangkan Soetardjo Kartohadikoesoemo menukilkan perkataan “desa”, “dusun”, “desi” (ingat perkataan swadesi), seperti juga halnya dengan perkataan “negara”, negeri”, “negari”, “nagari”, “negory” (dari perkataan nagarom), asalnya dari perkataan Sanskrit, yang artinya tanah-air, tanah-asal, tanah-

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan I, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm.13.

⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa Op Cit.*, hlm. 16.

⁶ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), hlm. 4-5.

⁷ P.J Zoetmulder bekerjasama dengan S.O Robson, *Kamus Jawa Kuna Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 212.

kelahiran.⁸ Adapun Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan desa sebagai “kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistim pemerintahan sendiri”.⁹

2. Konsepsi Otonomi Desa

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan-peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).¹⁰

Membicarakan perkara otonomi di Indonesia dalam konteks kekinian, terutama pasca amandemen UUD 1945 dan lebih khusus lagi setelah lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa perlu membaginya ke dalam dua pengkategorian otonomi, yaitu otonomi daerah dan otonomi desa. Karena dengan keberadaan UU Desa, maka desa telah mempunyai payung hukum tersendiri untuk menjalankan hak otonomi yang nyata dan seluas-luasnya sebagaimana bunyi Pasal 18 ayat (5) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Meskipun dimaknai sama-sama memiliki hak kewenangan mengatur diri dan rumah tangga sendiri, akan tetapi antara otonomi daerah dan otonomi desa memiliki keterbedaan yang substansial, terutama perbedaan dalam hal asal sumber dan bentuk kewenangan. Otonomi daerah asal sumber kewenangannya berasal dari pelimpahan oleh pusat kepada daerah. Sedangkan otonomi desa asal sumber kewenangannya bersifat ‘*given*’ (asli, ada dengan sendirinya), yang keberadaannya lahir dari rahim desa itu sendiri. Dan bentuk otonomi daerah adalah pemberian atau ditentukan oleh pusat, sedangkan otonomi desa bentuknya adalah pengakuan oleh pemerintah di atasnya. Dengan demikian Negara berkewajiban membuka ruang dan memfasilitasi tumbuh kembang otonomi desa, baik secara hukum, politik, ekonomi dan sosial budaya.¹¹

⁸ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa Op Cit.*, hlm. 15.

⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua Cetakan VII, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Balai Pustaka, 1995), hlm. 226.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan*, *Op. Cit.*, hlm. 46-47.

¹¹ Yasrif Yakub Tambusai, *Pembatalan Peraturan Desa Dalam Format Otonomi Desa*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, 2017, hlm.20-21.

Bayu Suryaningrat dalam Ni'matul Huda¹² menyebutkan, bahwa otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak desa itu terbentuk. Otonomi desa berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah. Sementara itu Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a¹³ menegaskan bahwa, konsekuensi dari gagasan hukum sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah bukan saja desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan ataupun perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda.

Masih mengenai konsepsi otonomi desa, Prof. HAW Widjaja menyatakan, secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara-bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkrit. Oleh karena itu, HAW Widjaja memberi ketegasan bahwa, otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.¹⁴

Lebih lanjut perlu kita nukilkan pandangan Ateng Syafrudin dan Supran Na'a, yang menghendaki bagaimana otonomi desa harus menjadi inti dari konsep NKRI. Otonomi desa bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang memberi inspirasi adanya otonomi daerah yang khas bagi NKRI adalah otonomi desa. Otonomi desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai ke daerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi desa yang tetap berpedoman pada keaslian "desa" sebagai kesatuan masyarakat hukum.¹⁵

¹² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 52.

¹³ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa...*, *Op. Cit.*, hlm. 10.

¹⁴ HAW Widjaja, *Otonomi Desa...*, *Op. Cit.*, hlm. 5 dan 165.

¹⁵ Ateng Syafrudin & Suprin Na'a, *Republik Desa ...*, *Op. Cit.*, hlm. 11.

Dari berbagai konsepsi dan pengertian otonomi desa yang dikemukakan diatas, dapat ditarik benang merahnya bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah suatu kesatuan masyarakat hukum dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui dan dihormati keberadaan dan hak-hak tradisional yang melekatinya sepanjang masih hidup serta mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan masyarakat sendiri, pemerintahannya sendiri, serta mengambil prakarsa sendiri dalam upaya memajukan dan mensejahterakan warga masyarakatnya, dimana Negara berkewajiban membuka ruang dan memfasilitasi tumbuh kembang otonomi desa, baik secara hukum, politik, ekonomi dan sosial budaya.¹⁶

Adapun pengertian resmi Negara tentang desa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 6 Tahun 2014, yaitu: “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistim pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum, lahir dengan semangat untuk mengimplementasikan amanat konstitusi terutama pengaturan masyarakat adat sesuai ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 18 ayat (7). Ini bermakna bahwa format otonomi desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 landasan kostitusionalnya adalah UUD NRI 1945. Dengan demikian pelaksanaan otonomi desa dalam berbagai aspeknya mestilah bersesuaian dan disesuaikan dengan norma-norma yang terkandung dalam UUD NRI 1945, termasuk dalam aspek Peraturan Desa.

3. Kedudukan Peraturan Desa

Peraturan Desa (Perdes) merupakan salah satu peraturan di desa yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Dalam proses pembentukannya, selain bersama dengan BPD, Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa, dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa tersebut.¹⁷ Ini artinya pembentukan Peraturan Desa

¹⁶ Yasrif Yakub Tambusai, *Pembatalan Peraturan Op. Cit.*, hlm. 96.

¹⁷ UU Nomor 6 Tahun 2014 , Pasal 69.

wajib melalui proses yang demokratis berbasis partisipasi masyarakat desa yang bersangkutan, dikelola secara transparan dan bertanggungjawab.

Dalam sejarahnya, Peraturan Desa memiliki berbagai sebutan, seperti aturan desa, pernatan desa, keputusan desapraja, keputusan desa dan saat ini disebut peraturan desa. Istilah Peraturan Desa (Perdes) baru diperkenalkan atau dipakai untuk pertama kali dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Desa sebagai salah satu produk hukum di desa dengan berbagai sebutannya, keberadaannya menjadi salah satu instrumen utama pelaksanaan otonomi desa sepanjang sejarah keberadaannya, sejak zaman kerajaan-kerajaan Nusantara sebelum kedatangan Belanda, masa penjajahan Belanda dan Jepang sampai masa kemerdekaan bangsa Indonesia, era pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru hingga era Reformasi. Dengan demikian secara historis Peraturan Desa memiliki posisi kuat sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia, Peraturan Desa merupakan salah satu jenis peraturan Perundang-undangan. UU Nomor 10 Tahun 2004 sebagai undang-undang pertama tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pernah menempatkan Peraturan Desa masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari peraturan daerah (Pasal 7 ayat (1) huruf e., jo. Pasal 7 ayat (2) huruf c). Meskipun ketika terbit UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Desa tidak lagi masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun tetap merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

Ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat itu apabila sepanjang pembentukannya diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila ditelaah lebih lanjut, kedudukan Peraturan Desa telah memenuhi sekaligus dua kriteria yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) itu. Pertama, Peraturan Desa dibuat atas perintah Undang-undang, yaitu UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang terdapat dalam Pasal 26 ayat (3) huruf b., Pasal 55 huruf a., Pasal 67 ayat (1), Pasal 69, dan Pasal 110. Kedua, Peraturan

Desa dibentuk dalam rangka merealisasikan kewenangan desa sebagai wilayah otonomi berdasarkan hak asal usul (otonomi asli), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18, Pasal 19, Pasal 67 ayat (1), Pasal 103, Pasal 104, dan Pasal 107 UU Nomor 6 Tahun 2014.

4. Pembatalan Peraturan Desa

Mengingat sedemikian penting dan strategisnya Peraturan Desa sebagai instrumen hukum otonomi desa, maka sudah semestinya pengaturan mengenai Peraturan Desa, baik norma hukum pembentukan maupun norma hukum pembatalannya dibuat lengkap dan rinci di dalam UU Nomor 6 Tahun 2014. Sama halnya pengaturan mengenai norma hukum pembentukan Peraturan Daerah dalam UU Pemerintahan Daerah, semuanya diikuti dengan norma hukum pembatalannya.¹⁸ Dan dari berbagai studi terhadap peraturan perundang-undangan mengenai desa yang telah ada sebelumnya, dapat pula disimpulkan bahwa norma hukum pembatalan Peraturan Desa semuanya diatur melalui peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang seiring sejalan dengan norma hukum pembentukannya.

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda, pembatalan Peraturan Desa diatur melalui ketentuan dalam IGO (Pasal 6 ayat 4).¹⁹ Pada UU Nomor 19 Tahun 1965, mekanisme pembatalan Peraturan Desa (Keputusan Desapraja) diatur secara jelas di dalam Pasal 61 dan 62, serta penjelasan umum angka 21. Sedangkan pada UU Nomor 5 Tahun 1979 pengaturan pembatalan Peraturan Desa (Keputusan Desa) terdapat dalam Pasal 34. Bahkan pada dua UU terdahulu, IGO dan UU Nomor 19 Tahun 1965, mengatur secara rinci mekanisme pembatalan Peraturan Desa serta diberlakukannya kesempatan desa untuk menyatakan penolakan atau keberatan serta adanya mekanisme banding atas putusan pembatalan Peraturan Desa oleh pemerintahan atasan desa kepada Dewan Pemerintahan Provinsi.

Akan tetapi pada UU Nomor 6 Tahun 2014 hanya mengatur mengenai pembentukan Peraturan Desa dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Desa, yang terdapat pada Pasal 69 yang dituangkan dalam 12 (dua belas) ayat. Sedangkan bagaimana

¹⁸ Lihat UU Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 114 ayat (1) s.d ayat (4) dan UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 145 ayat (2) s.d ayat (7), serta UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 251 dan 252.

¹⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 226.

ketentuan pembatalan Peraturan Desa tidak terdapat aturannya sama sekali dalam UU ini. Ketentuan mengenai pembatalan Peraturan Desa baru diatur melalui PP Nomor 43 Tahun 2014 dalam Pasal 87 yang berbunyi: “Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota”. Ketentuan pembatalan tersebut sama dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 34 UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang berbunyi: “Keputusan Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya dibatalkan oleh bupati/walikota/madya”.

Apabila ditelaah lebih lanjut, ketentuan pembatalan Peraturan Desa dalam Pasal 87 PP Nomor 43 Tahun 2014 tidak memiliki pijakan hukum dari UU Nomor 6 Tahun 2014. Pertama, dalam Pasal 67 UU Nomor 6 Tahun 2014 tidak mengamanatkan adanya pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Peraturan Desa. Kedua, dalam konsideran Menimbang pada PP Nomor 43 Tahun 2014, tidak tertuang ketentuan untuk melaksanakan Pasal 69 UU Nomor 6 Tahun 2014. Dengan demikian PP Nomor 43 Tahun 2014 telah membuat suatu norma hukum baru melalui ketentuan dalam Pasal 87, di luar yang diatur dalam UU Desa.

Sebagaimana diketahui, dalam hierarki peraturan perundang-undangan, PP kedudukannya berada satu tingkat di bawah UU, dan materi PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.²⁰ Menurut Nomensen Sinamo,²¹ yang dimaksud dengan melaksanakan UU sebagaimana mestinya bahwa PP hanya berisi ketentuan lebih lanjut (rincian) dari ketentuan yang telah ada dalam UU. Dengan demikian, penetapan PP adalah untuk melaksanakan perintah UU atau untuk menjalankan UU sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan.²² Dalam makna lain, klausul pembatalan Peraturan Desa sebagai suatu norma hukum tidak bisa ditempatkan di dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 6 Tahun 2014.

²⁰ UU Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 12.

²¹ Nomensen Sinamo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016), hlm. 87.

²² UU Nomor 12 Tahun 2011, Penjelasan Pasal 12.

5. Persoalan Hukum Pembatalan Peraturan Desa

Pengaturan pembatalan Peraturan Desa melalui PP Nomor 43 Tahun 2014 mengandung beberapa persoalan hukum, ditinjau dari ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun dari isi kaidah hukumnya.

- a. Peraturan Desa menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah masuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya Pasal 9 ayat (2) menyatakan, dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dan apabila terbukti bertentangan dibatalkan melalui putusan Mahkamah Agung. Namun di dalam ketentuan Pasal 87 PP Nomor 43 Tahun 2014 menyatakan bupati/walikota berwenang membatalkan Peraturan Desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini termasuk tentunya apabila Peraturan Desa bertentangan dengan suatu Undang-Undang. Dengan demikian klausul dalam Pasal 87 PP tersebut mengandung pertentangan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.
- b. Peraturan Desa dibentuk atas dasar perintah UU Nomor 6 Tahun 2014 serta dilandasi oleh pengakuan Negara atas kewenangan desa yang memiliki hak asal usul (otonomi asli) yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Diantara wujud hak-hak tradisional itu adalah membentuk Peraturan Desa sebagai instrumen hukum di desa untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan maupun kepentingan masyarakatnya. Selain daripada itu keberadaan Peraturan Desa merupakan implementasi dari asas pengaturan desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014, khususnya asas rekognisi (pengakuan terhadap hak asal usul) dan asas subsidiaritas (penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa). Dengan demikian ketentuan pemberian kewenangan pembatalan Peraturan Desa kepada bupati/walikota menyalahi/tidak ber-

- sesuaian dengan format otonomi desa yang berlandaskan UUD NRI 1945.
- c. Pemberian kewenangan kepada bupati/walikota membatalkan Peraturan Desa, dapat membuka ruang kesewenang-wenangan dan sikap 'like & dislike' bagi bupati/walikota terhadap suatu Peraturan Desa. Apabila dipandang oleh bupati/walikota menghambat kepentingannya atau kepentingan 'pihak-pihak tertentu' yang memaksanya, maka dengan dalih bertentangan dengan kepentingan umum Peraturan Desa dimaksud dapat dibatalkan bupati/walikota tanpa ada mekanisme hukum yang tegas untuk menyatakan keberatan atau banding bagi pihak desa.
 - d. Mengacu pada ketentuan Pasal 111 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa, ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat. Maka ketentuan ini dapat pula dijadikan landasan hukum untuk pembatalan suatu Peraturan Desa Adat oleh bupati/walikota sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 PP Nomor 43 Tahun 2014.
 - e. Pada sisi lain klausul dalam Pasal 87 PP Nomor 43 Tahun 2014, mengandung norma hukum yang sama persis dengan ketentuan dalam Pasal 34 ayat (2) UU Nomor 1979 tentang Pemerintahan Desa era Orde Baru, yang berbunyi: "Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya dibatalkan oleh bupati/walikota". Sama dengan ketentuan dalam Pasal 87, ketentuan Pasal 34 ayat (2) ini tidak memberi ruang dan kesempatan kepada desa untuk menyatakan keberatan atau banding atas pembatalan keputusan desa. Dengan demikian ketentuan pembatalan Peraturan Desa dalam Pasal 87 PP Nomor 43 Tahun 2014 mewarisi norma hukum era Orde Baru yang bertentangan dengan tujuan Reformasi 1998 serta tidak mengacu pada landasan format otonomi desa pasca amandemen UUD 1945.

6. Penataan Kewenangan dan Mekanisme Hukum Pembatalan Peraturan Desa

Berkenaan dengan Peraturan Desa, ada dua kedudukan yang melekat padanya, yaitu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat (UU Nomor 12 Tahun 20011), sekaligus

Peraturan Desa merupakan salah satu wujud dari desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI (UU Nomor 6 Tahun 2014).

Mengingat sedemikian penting dan strategisnya Peraturan Desa sebagai instrumen hukum desa dalam format otonomi desa, maka sudah semestinya pengaturan Peraturan Desa mulai aturan pembentukan sampai mekanisme pembatalannya dibuat lengkap dan rinci di dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 sebagai undang-undang *lex specialis* tentang Desa. Uraian di bawah ini akan berfokus pada upaya menemukan bentuk ideal mekanisme pembatalan Peraturan Desa yang sesuai dengan format otonomi desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 yang berlandaskan UUD NRI 1945.

Dalam kerangka ini perlu pemilahan Peraturan Desa yang berpotensi bertentangan terhadap tiga subjek yaitu:

1. Peraturan Desa yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini terhadap undang-undang;
2. Peraturan Desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang kedudukannya berada di bawah undang-undang, dan
3. Peraturan Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum.

Pemilahan berdasarkan tiga subjek diatas menjadi penting agar dapat dirumuskan bentuk mekanisme yang tepat dan sesuai menurut subjek yang bertentangan itu. Apalagi mengingat posisi desa secara administratif berada paling bawah dalam struktur pemerintahan, sehingga meskipun suatu Peraturan Desa tidak bertentangan dengan undang-undang, akan tetapi bisa saja bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

7. Pembatalan Peraturan Desa yang Bertentangan Dengan Undang-Undang.

Sebagai produk hukum, Peraturan Desa adalah salah satu dari 15 jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Sebagai konsekuensinya, apabila Peraturan Desa diduga bertentangan dengan Undang-Undang, maka sebelum dibatalkan

mesti melalui mekanisme pengujian terlebih dahulu oleh Mahkamah Agung (MA), sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011. Selanjutnya apabila terbukti bertentangan, maka MA adalah institusi yang berwenang mengeluarkan putusan pembatalan atas Peraturan Desa dimaksud.

Dengan demikian apabila suatu Peraturan Desa diduga bertentangan dengan Undang-Undang, maka sudah tersedia mekanisme hukum pembatalannya, yaitu melalui proses judicial review ke MA. Oleh karena itu ketentuan pembatalan Peraturan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 87 PP Nomor 43 Tahun 2014 tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.

a. Pembatalan Peraturan Desa yang Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-undangan yang Berada di Bawah Undang-Undang.

Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. UUD NRI 1945; b. Ketetapan MPR; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya ayat (2) menegaskan, bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dengan demikian berkenaan dengan Peraturan Desa (Perdes) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibawah undang-undang secara hierarki adalah terhadap 4 jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut: 1) Peraturan Pemerintah; 2) Peraturan Presiden; 3) Peraturan Daerah Provinsi; dan 4) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Akan tetapi UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur mekanisme pengujian dan atau pembatalan suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sehingga apabila terdapat suatu Peraturan Desa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, misalnya Peraturan Desa bertentangan dengan peraturan pemerintah, peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota, maka mekanisme pengujian atau pembatalannya tidak dapat dijangkau oleh UU Nomor 12 Tahun 2011.

Dengan demikian apabila suatu Peraturan Desa diduga

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka memerlukan pula suatu bentuk mekanisme pembatalan yang berbeda dengan mekanisme pembatalan Peraturan Desa yang bertentangan dengan undang-undang. Oleh karena itu memerlukan suatu telaahan kritis untuk dapat merumuskan mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa yang sesuai dan sejalan dengan format otonomi desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 yang berlandaskan UUD NRI 1945.

b. Pembatalan Peraturan Desa yang Bertentangan Dengan Kepentingan Umum

Sebagai produk hukum, Peraturan Desa juga dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, sebagaimana bunyi Pasal 69 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014. Adapun yang dimaksud “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam Pasal 69 ayat (2) tersebut rujukannya dapat dilihat pada Penjelasan Umum angka 7, yaitu:

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, serta gender.

Sebagaimana halnya ketentuan Peraturan Desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang telah dijelaskan diatas, UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur dan menjangkau apabila ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan kepentingan umum. Oleh karenanya memerlukan pula suatu telaahan kritis untuk mencari dan merumuskan mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum sesuai format otonomi desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 yang berlandaskan UUD NRI 1945.

Dengan mendasarkan konsep dan penerapan otonomi desa kepada konstruksi Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan, Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup....., maka perlu dipertimbangkan proses pembatalan Peraturan Desa melalui penerapan mekanisme tradisional yang pernah hidup di desa-desa di Indonesia, dikontekstualisasikan

dengan kondisi kekinian, yang oleh Prof. Soetardjo Kartohadikoesoemo mengenalkannya dengan sebutan Dewan Morokaki.

Dewan Morokaki adalah warga desa yang digolongkan para pinitua (orang-orang tua) dalam desa yang tidak mengutamakan lagi kepentingan pribadi dengan berbagai sebutan masing-masing wilayah, yaitu: morokaki, merkaki, poncokaki, tuwo-tuwo, pinituo, wong tuwo, tuo-deso, kolot, kokolot, korolot.²³ Dalam sejarah pemerintahan desa menurut catatan Soetardjo, meskipun kepala desa yang memegang kekuasaan dan bertanggungjawab sepenuhnya atas pemerintahan desa, akan tetapi ia selalu meminta pertimbangan kepada Dewan Morokaki itu baik sebagai badan, maupun kepada anggota-anggotanya perseorangan. Selain memberi pertimbangan kepada kepala desa dalam hal pemerintahan, Dewan Morokaki itu juga disertai melakukan pengadilan desa, terutama pengadilan dalam perselisihan tentang tanah dan pelanggaran atas peraturan tentang tanah dan pembagian air irigasi.²⁴

Sehubungan dengan terdapatnya kekosongan hukum mekanisme pembatalan Peraturan Desa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau yang bertentangan dengan kepentingan umum, dengan merujuk pada konsep Dewan Morokaki diatas yang dikontekstualisasikan dengan situasi dan perkembangan kekinian, maka Penulis mengusulkan suatu bentuk mekanisme pembatalan Peraturan Desa melalui Rapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Yang Diperluas. Yaitu Rapat BPD dengan peserta anggota BPD, Kepala Desa dan ditambah para tetua-tetua desa serta tokoh-tokoh asal desa yang berkompeten dan diundang untuk itu.

Kerangka mekanisme hukum ini dapat pula dirujuk landasan berpikirnya kepada Penjelasan Umum UU Nomor 6 Tahun 2014 angka 7 yang menyatakan:

“Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan BPD.... Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, BPD berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki..... Selain BPD, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi

²³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa, Op. Cit.*, hlm. 193.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 193-194.

secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.”

Selanjutnya melalui forum Rapat BPD Yang Diperluas, ditampung berbagai masukan dan hasil pengkajian terhadap Peraturan Desa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan/atau yang bertentangan dengan kepentingan umum, termasuk Peraturan Desa hasil klarifikasi yang dilakukan oleh bupati/walikota melalui tim klarifikasi yang dibentuknya.

Dengan demikian bupati/walikota tetap dapat melakukan proses klarifikasi atas Peraturan Desa sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Pasal 19. Apabila hasil klarifikasi oleh tim klarifikasi menyimpulkan Peraturan Desa yang bersangkutan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan atau diduga bertentangan dengan kepentingan umum, maka bupati/walikota menindaklanjutinya dengan menyampaikan rekomendasi kepada BPD untuk membatalkan seluruh atau sebagian Peraturan Desa tersebut melalui mekanisme Rapat BPD Yang Diperluas.

Adapun putusan forum Rapat BPD Yang Diperluas memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap status Peraturan Desa yang dipermasalahkan. Isi putusan Rapat BPD Yang Diperluas dapat dalam bentuk membatalkan Peraturan Desa, membatalkan pasal-pasal tertentu dalam Peraturan Desa, atau memutuskan Peraturan Desa tidak bertentangan. Kemudian putusan Rapat BPD Yang Diperluas tersebut disahkan oleh Kepala Desa melalui Keputusan Kepala Desa agar mempunyai kekuatan hukum sebagai produk hukum desa.

Selanjutnya apabila kelompok masyarakat atau bupati/walikota keberatan atas putusan Rapat BPD Yang Diperluas itu, misalnya menyatakan Peraturan Desa tidak bertentangan/tetap berlaku, maka kelompok masyarakat atau bupati/walikota yang menyampaikan rekomendasi pembatalan Peraturan Desa dapat mengajukan gugatan atas keputusan kepala desa tersebut kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk dimohonkan pencabutan/pembatalannya.

Mekanisme pembatalan Peraturan Desa melalui forum Rapat BPD Yang Diperluas ini dipandang lebih memiliki rasa keadilan hukum dan semangat demokrasi serta merupakan wujud implementasi dari 13 (tiga belas) asas dan 9 (sembilan) tujuan pengaturan Desa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: bahwa pengaturan pembatalan Peraturan Desa melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 87 bertentangan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta tidak sesuai dengan format otonomi desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berlandaskan UUD NRI 1945. Mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa haruslah mengacu kepada pengaturan otonomi desa berdasarkan asas Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul, dan asas Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

2. Saran/Rekomendasi

Guna terwujudnya mekanisme pembatalan Peraturan Desa yang sesuai dengan format otonomi desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 yang berlandaskan UUD NRI 1945, maka disampaikan beberapa saran dan rekomendasi sebagai berikut:

1. Agar norma hukum dan pengaturan mekanisme pembatalan Peraturan Desa ditempatkan dalam peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang. Oleh karena itu sudah saatnya dilakukan revisi UU Nomor 6 Tahun 2014 guna memasukkan norma hukum dan pengaturan mekanisme pembatalan Peraturan Desa secara jelas dan lengkap.
2. Dalam pengaturan mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa perlu dibuat dua kategori mekanisme, yaitu (a) mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dalam hal ini dengan undang-undang, dan (b) mekanisme hukum pembatalan Peraturan Desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan/atau yang bertentangan dengan kepentingan umum.
 - a) Terhadap Peraturan Desa yang bertentangan dengan undang-undang, mekanisme pembatalannya wajib dan langsung mengacu kepada ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Yaitu melalui mekanisme pengujian (judicial

- review) ke Mahkamah Agung (MA).
- b) Terhadap Peraturan Desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan/atau yang bertentangan dengan kepentingan umum, dilakukan melalui mekanisme pencabutan atau perubahan (revisi) Peraturan Desa melalui forum Rapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Yang Diperluas dengan menghadirkan para tetua desa dan/atau tokoh-tokoh asal desa yang berkompeten dan diundang untuk itu.
 - c) Melalui Rapat BPD Yang Diperluas, dilakukan pengkajian, pembahasan dan penetapan terhadap Peraturan Desa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan/atau yang bertentangan dengan kepentingan umum, termasuk Peraturan Desa hasil klarifikasi dari tim klarifikasi yang dibentuk oleh bupati/walikota.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng, Syafrudin dan Suprin Na'a, 2010. *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, Bandung: Alumnus.
- Bagir, Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cetakan I*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Hanif, Nurcholis, 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Ni'matul, Huda, 2015. *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Malang: Setara Press.
- Nomensen, Sinamo, 2016. *Ilmu Perundang-undangan*, Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Soetardjo, Kartohadikoesoemo, 1984. *Desa*, Cetakan Pertama, Jakarta: Balai Pustaka.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua Cetakan VII, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama

dengan Balai Pustaka.

Yasrif, Yakub Tambusai, 2017. *Pembatalan Peraturan Desa Dalam Format Otonomi Desa*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru.

Zoetmulder, P.J bekerjasama dengan S.O Robson, 2006. *Kamus Jawa Kuna Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Desa.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Solly Lubis dalam Diskursus Otonomi Daerah

Feri Amsari

Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas

Ari Wirya Dinata

Dosen Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

“Harapan dan anjuran Saya kepada semua adik-adik, para dosen, mahasiswa, dan masyarakat, supaya tidak hanya mengamati secara pasif perkembangan ketatanegaraan dan pemerintahan kita dalam teoritisnya saja tetapi juga supaya aktif mengawalnya dari segi praktis, dalam arti: supaya jalannya ketatanegaraan dan pemerintahan itu semakin mampu membuktikan representativeness yakni keterwakilan kepentingan masyarakat kita itudi semua skala baik nasional, maupun daerah, regional dan global”

Prof Solly LubisPidato Penerima Anugerah Konstitusi Muhammad Yamin ke-3
Batusangkar, 11 November 2018**A. Sosok dan pemikiran**

Tak banyak figur yang konsisten dan berdedikasi utuh dalam bidangnya. Figur khusus nan langka itu salah satunya adalah Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. Sebagai pemikir nasional dari daerah, lahir di Lumut, Tapanuli Tengah, 11 Februari 1930, Solly Lubis merupakan personifikasi dari pengabdian dan konsistensi akademik yang paripurna.

Pemikiran filsafat, hukum, hukum tata negara, ilmu perundang-undangan dan otonomi daerah yang dicatat Solly Lubis tidak beranjak dari sekedar bacaan teoritik tetapi juga kekayaan pengalaman praktis sebagai putra daerah. Itu sebabnya, membahas Solly Lubis dan

pemikirannya juga patut menyitir perjalanan hidup dan akademiknya. Sebagaimana pemikir lain kenamaan, pemikiran mereka tidak muncul begitu saja tapi berkaitan dengan lingkungan sekitar yang mempengaruhi pemikiran tersebut.

Solly Lubis mengenyam pendidikan di *Inlandsche Vervolgschool* (1940), kemudian melanjutkan studi di Madrasah Tsanawiyah yang tidak dapat diselesaikan karena pendudukan Jepang. Solly menyelesaikan sekolahnya di *Jinjo Koto Syogakyo* (1942). Pendidikan Guru pada Sekolah Guru Bagian B dan C hingga akhirnya menyelesaikan pendidikannya sebagai sarjana hukum (1964). Pengalaman pendidikan dan sempat menjadi guru sekolah rakyat, SMP dan SMA sepertinya memberikan cara pandang bagaimana birokrasi negara bekerja di tingkat daerah.

Dari pengalaman, teori dan praktik hidup itu, sejak 1970-an, Solly sudah aktif memberikan catatan hukum (*legal opini*) mengenai pemerintah daerah mulai dari awal kemerdekaan hingga reformasi 1998. Ketertarikan kepada isu pemerintahan daerah itu dilanjutkannya dengan menulis disertasi berjudul, *“Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan di Daerah dan Garis Besar Pelaksanaannya di Sumatera Utara* (USU Medan, 14 Desember 1983).

Sehingga percicilan terkait pemerintahan atau otonomi daerah terasa kurang lengkap jika tidak melibatkan pemikiran Solly Lubis. Tulisan ini hendak mengurai kembali salah satu dari “buah pikir” tokoh hukum tata negara penting ini. Tidak sekedar untuk menyemarakkan peringatan 90 tahun Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Sumatera Utara ini, tapi juga penting melakukan telaah terhadap pemikiran Solly Lubis setelah 20 tahun otonomi daerah yang digagas melalui reformasi konstitusi.

B. Episentrum atau equilibrium otonomi

Sebagai intelektual yang turut mengagas lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), Solly Lubis tentu saja hendak menjauhkan gagasan sentralistik yang memperkuat dominasi pusat. Perkembangan ekonomi, sosial dan politik dianggap sangat penting tersebar dan tidak menumpuk pada Jakarta dan Pulau Jawa saja sebagai episentrum pembangunan sepanjang Orde Baru. Gagasan otonomi tersebut terasa pula ketika Solly Lubis terlibat dalam pembahasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang

Nomor 25 Tahun 1999 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, dimana daerah diberikan ruang untuk mengatur dirinya sendiri.

Gagasan itu sesungguhnya berkembang juga di negara-negara seperti Amerika Serikat, Inggris Raya, Jerman, negara-negara Skandinavia, dan beberapa negara Eropa lainnya yang memberikan kewenangan bagi pemerintah daerahnya untuk mengatur sendiri tata kelola kota [Ishida Yorifusa, *Local Initiatives and the Decentralization of Planning Power in Japan*, dalam Carola Hein dan Philippe Pelletier; 2006, *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*, Routledge, h. 25]. Indonesia tentu saja tidak sekedar mencontoh negara-negara yang menjalankan konsep model desentralisasi itu, tetapi juga beranjak dari pengalaman pahit praktik sentralistik yang membuat daerah-daerah jauh tertinggal dari kota-kota besar di Pulau Jawa. Sayangnya, hingga 20 tahun gagasan otonomi seluas-luasnya dipraktikan, meskipun terjadi perubahan dalam praktik pembangunan, tetapi dominasi Pulau Jawa sebagai pusat segala hal belum mampu diruntuhkan.

Banyak faktor penyebab kegagalan itu. Mungkin salah satunya “ketidak-ikhlasan” politik-hukum Pemerintah Pusat menerapkan prinsip otonomi daerah. Solly Lubis mengeritik pelaksanaan atau implementasi Otonomi Daerah di Indonesia yang stagnan atau jalan di tempat. Berbagai slogan yang kabur terkesan sangat retorikal semata, misalnya kalimat, “pusat itu adalah pusatnya daerah dan daerah-daerah itu adalah daerahnya pusat”. Slogan yang sudah diberlakukan sejak UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun makna filosofis dari slogan tersebut dapat ditangkap maksudnya, namun dari segi implementasi slogan itu terasa membingungkan karena yang terasa adalah pusat adalah segala-galanya.

Solly Lubis mendefinisikan rancang bangun hubungan pusat dan daerah dalam suasana kebatinan dan kultur Indonesia. Hubungan pusat dan daerah itu menurutnya haruslah memiliki citarasa Pancasila dan berkesesuaian dengan konsep negara kesatuan. Problematika relasi pusat dan daerah ditenggarai Solly diakibatkan ketidakjelasan fundamental dalam menata relasi tersebut. Setidaknya terdapat dua permasalahan fundamental kenapa relasi pusat-daerah bermasalah, yaitu:

1. **egosentris penyelenggaraan Pemerintahan Daerah** berdasarkan prinsip otonomi dan desentralisasi;
2. **sikap paranoid** atau ketakutan berlebihan terhadap ancaman disintegrasi sehingga **Pemerintah Pusat** enggan memberikan

kebebasan kepada daerah untuk berkembang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat di daerah.

Sikap egosentris daerah itu kerap menghasilkan raja-raja kecil di daerah. Perebutan kewenangan itu juga terjadi antara provinsi sebagai wakil pusat di daerah dengan kabupaten/kota sebagai pusat otonomi. Sebaliknya jika pemerintahan pusat terlalu paranoid dengan kewenangan otonomi daerah, bukan tidak mungkin terjadi tindakan otoriter. Beberapa negara punya pengalaman pahit soal ini. Selain apa yang pernah terjadi di Indonesia para era Orde Lama dan Orde Baru terkait relasi pusat-daerah, Zaire pernah dianggap sebagai negara predator (*predatory state*) dalam relasi pusat-daerah dan negara-warga negara. Ketika Joseph Mobutu Sese Seko mengendalikan pemerintahan Zaire pada 1965, konsep sentralistik menjadi kekuatan utama Sese Seko mengendalikan relasi pusat-daerah. Pemerintahan sentralistik itu terkait nafsu Pusat mengendalikan seluruh pertambangan tembaga, kobalt, dan berlian [Peter Evans, 1995; *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, h. 43]. Jadi pertarungannya adalah soal kerakusan, bukan kepada konsep negara yang dipimpin negarawan. Tentu saja relasi ini memperlihatkan betapa buruknya relasi pusat-daerah didasari pada egosentris daerah atau paranoid pemerintahan pusat.

Dua permasalahan itu menjadi kunci yang tidak terselesaikan dalam menata relasi pusat-daerah. Dalam teori politik, kebuntuan relasi antara pusat-daerah itu dapat dihentikan jika visi kepentingan bangsa dan negara di kedepankan. Artinya, semangat pramatisisme kekuasaan harus dihilangkan dan menjadi kesepakatan pusat-daerah dalam menjalankan kehidupan bernegara. Pada titik itu seorang negarawan diperlukan dalam menjalankan konsep otonomi daerah tersebut. Mencari politisi yang negarawan memang sulit, tapi bukan tidak mungkin. Seseorang politisi belum tentu memiliki kapasitas dan mampu berperan sebagai negarawan, tetapi seorang negarawan pasti memiliki kapasitas sebagai negarawan, bahkan memiliki nilai tambah, lebih dari sekedar politisi [Solly Lubis, 14-18 Juli 2003; *Pembangunan Nasional*. Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Nasional VIII tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, h. 5].

Permasalahan itu jelas merupakan inti persoalan hubungan pusat-daerah di Indonesia. Perlu politik hukum dan kedewasaan penyelenggara negara untuk menerapkan model otonomi daerah apa yang terbaik untuk Indonesia dengan mengesyampingkan kepentingan

pribadi, kelompok, atau semata-mata kepentingan daerah atau pusat saja. Solly Lubis juga melihat bahwa permasalahan juga timbul tidak saja karena buruknya sikap penyelenggara negara dalam menerapkan otonomi tetapi juga ketidaktegasan konstitusi mengatur relasi pusat-daerah itu.

Sedari awal Guru Besar Hukum Tata Negara ini telah mengingatkan untuk melakukan redesain terhadap hubungan pusat-daerah dengan menciptakan titik keseimbangan (*equilibrium*) otonomi daerah. Tentu saja format tersebut harus berkesinambungan dengan konsep negara kesatuan Indonesia. Apapun pilihan model otonomi daerah itu, keharmonisan dan ketidakharmonisan hubungan pusat dan daerah akan berdampak kepada perencanaan pembangunan yang koheren atau tidak koheren antara rencana pembangunan daerah dengan rencana pembangunan nasional.

Prinsip dasar yang perlu dipegang dalam penyelenggaraan Otonomi pada pemerintahan daerah menurut Solly Lubis adalah menciptakan kemandirian, menciptakan pelayanan dan akses keadilan serta kemakmuran sosial yang lebih dekat pada kehidupan masyarakat, baik pada level pemerintahan provinsi, kabupaten/kota. Sejalan dengan pemikiran itu, A.M. Donner memaknai otonomi sebagai kemandirian yang dimiliki pemerintah lokal dimana berkurangnya atau sedikitnya kewenangan pemerintah pusat dalam mencampuri kewenangan yang telah didesentralisasikan [Bhenyamin Hoessein, 1993; *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah pada Tingkat II*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 64].

C. Peran pemerintah daerah atas kewenangan Pemerintah Pusat

Persinggungan otonomi daerah dan Pancasila menurut Solly Lubis di atas berkaitan dengan peran organisasi negara dalam mewujudkan tujuan bernegara itu sendiri. Pemerintah daerah dan pusat dirancang bekerja untuk mewujudkan salah satunya keadilan sosial dan keempat sila Pancasila lainnya. Konsep keadilan sosial di Indonesia tentu berbeda dengan konsep yang dianut negara-negara lain.

Bhenyamin Hoessein menjelaskan pendekatan keadilan sosial harusnya tidak sekedar hanya dalam hal ekonomi semata tetapi juga terhadap hal-hal yang lain yang berkaitan dengan kerakyatan yang meliputi sosial-politik-ekonomi-budaya dan pertahanan, keamanan, dan ketertiban masyarakat [Ibid]. Pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah harusnya tidak sekedar sisi materil semata tapi juga harus pula memperkuat pembangunan immateril sebagaimana

diulas Anwar Shah dan Saha Shah sebagai berikut:

Local governance, therefore, includes the diverse objectives of vibrant, living, working, and environmentally preserved self-governing communities. Good local governance is not just about providing a range of local services but also about preserving the life and liberty of residents, creating space for democratic participation and civic dialogue, supporting market-led and environmentally sustainable local development, and facilitating outcomes that enrich the quality of life of residents [Anwar Shah dan Sana Shah;2006, The New Vision of Local Governance and Ther Evolving Roles of Local Government, dalam, Anwar Shah (edt),Local Governance in Developing Countries, Washington, The World Bank Press, h. 2].

Pandangan tersebut memperlihatkan bahwa keberadaan pemerintahan daerah dengan segala kewenangannya adalah bagian dari upaya negara mendekatkan layanannya kepada publik atau warga negara dengan baik. Dengan layanan terjangkau dari negara itu, maka tujuan negara menyejahterakan rakyatnya atau membuat rakyatnya bahagia kian cepat diwujudkan.

George Stigler mengemukakan konsep relasi pusat-daerah yang ideal dalam 2 konsep, yaitu:

1. Semakin **dekatnya layanan pemerintah kepada masyarakat** maka menunjukkan hubungan antara pusat dan daerah berjalan dengan baik;
2. **Masyarakat harus diberikan hak bersuara terhadap sejumlah layanan publik yang mereka inginkan** dan butuhkan;

Konsep Stigler itu memperlihatkan dalam upaya mencapai tujuan relasi pusat-daerah dalam menyelenggarakan negara, maka partisipasi publik merupakan elemen esensial. Agar partisipasi publik seiring dengan layanan publik yang berkualitas maka diperlukan sinergi kinerja antara pemerintah pusat-daerah. Tanpa sinergi dan harmonisasi kerja, mustahil publik dapat merasakan manfaat dari relasi pusat-daerah. Jika disimak kondisi kekinian maka ketegangan yang timbul antara pemerintah pusat-daerah disebabkan rusaknya sinergi dan hamonisasi kinerja. Politik hukum dalam relasi pusat-daerah itu lebih banyak kepada politik individu atau kelompok tertentu mempertahankan dukungan politik di tengah masyarakat yang tidak memahami partisipasi publik secara baik.

Itu sebabnya untuk menjauhkan sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat atas daerah dan daerah tidak menjadi raja kecil karena kewenangannya, maka titik keseimbangan (equilibrium) itu hanya dapat terjadi dengan partisipasi publik yang baik, baik dalam proses

pemilihan umum maupun dalam penentuan kebijakan. Pemerintah daerah harus dibentuk sebagai pelayan publik sesungguhnya, sehingga relasi antara pemerintah daerah dan warga negara harus terjalin baik. Kewenangan warga untuk menentukan apakah pemerintah daerah telah bekerja dengan baik dan dapat mempengaruhi eksistensi pemerintahan daerah menjadi nilai penting. Tanpa kewenangan publik itu, mustahil pemerintahan daerah dapat bekerja maksimal demi masyarakat luas.

Jika ditelusuri lebih dalam, sesungguhnya konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan sebuah negara dikembangkan terutama untuk mengakomodasi keberagaman yang terdapat dalam masyarakat. Desentralisasi pun sebaliknya dapat mendorong keberagaman tumbuh berkembang dalam masyarakat suatu negara [Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, 2006, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, h. 123]. Dapat disimpulkan bahwa desentralisasi memiliki dwifungsi yaitu disatu sisi berperan untuk menyatukan keberagaman yang ada sebaliknya desentralisasi dapat menimbulkan benih konflik akibat keberagaman itu sendiri.

Jamak diketahui, urusan pemerintahan pusat terbagi atas: (i) urusan yang tidak mungkin didesentralisasikan yang mutlak menjadi wewenang Pemerintah; dan (ii) urusan yang dapat didesentralisasi yang tidak eksklusif yang dapat menjadi wewenang daerah otonom. Di satu sisi, dalam urusan yang tabu didesentralisasikan, Pemerintah dapat mengembangkannya sendiri, men-dekonsentrasikan kepada instansi vertikal, atau dapat melakukan tugas pembantuan kepada daerah otonom [Irfan Ridwan Maksum, *Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Otonom*, Laporan Pekerjaan DFH World Bank, h. 2]. Konsep ini dikenal pula dengan istilah **teori residu**, dimana pemerintahan pusat terlebih dahulu menentukan mana yang menjadi kewenangannya dan kemudian sisanya menjadi kewenangan yang dapat dilimpahkan kepada daerah dengan berbagai pola pelaksanaan yang ditetapkan didalam peraturan perundang-undangan.

Di sisi yang lain, dalam urusan yang dapat didesentralisasikan ini, pemerintah pusat dapat pula mengembangkannya sendiri, mendekonsentrasikan, atau memberi tugas pembantuan kepada daerah otonom, dan men-desentralisasikan kepada daerah otonom. Urusan yang didesentralisasikan dapat dilakukan melalui rincian (*ultra vires doctrine*), umum (*general competence/open end arrangements*), atau gabungan keduanya. Pembagian urusan Pemerintahan antara

Pemerintah Pusat dan daerah otonom tidak dapat dipisahkan dengan pengembangan instrumen desentralisasi dari sebuah negara [Ibid].

Langgam pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah seperti yang diuraikan sebelumnya diatas merupakan hal yang lumrah dilakukan pada negara dengan format negara kesatuan. Sebab menurut Alex Carrol, *“the principal distinction between unitary and federal systems of government is that in the former ultimate legal authority is not divided between the central and regional authorities”* [Alex Carrol; 2007, *Constitutional and Administrative Law*, England: Pearson Education Limited, h. 21]. Dalam kajian ketatanegaraan, kewenangan pemerintah pusat dalam negara federal berasal dari kesepakatan antara negara-negara bagian ketika mereka menyatukan diri menjadi sebuah negara federal. Sementara itu, pada negara kesatuan, kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah berasal dari pemerintah pusat. Sesuai dengan pemahaman itu, Henry Maddick menjelaskan bahwa desentralisasi adalah *“the legal conferring of powers to discharge specified or residual function upon formally constituted local authorities* [Op.cit, Bhenyamin Hoessein, h. 72].

Sehingga dalam konsep negara kesatuan dan percampuran pelaksanaan otonomi daerah maka harus tetap ada kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah pusat selaku otoritas yang memiliki sumber kekuasaan dalam negara berbentuk kesatuan. Oleh karenanya didalam pelbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Indonesia dikenal domain kewenangan pusat dan domain kewenangan daerah. Henry Maddick melihat kesiapan pemerintah untuk menyelenggarakan desentralisasi tergantung pada kepercayaan terhadap persatuan nasional dan kemampuan daerah otonom, Maddick berpendapat bahwa:

the more politics may be described as ego-centric, the less consensus there is in the particular policy, the less secure the civil service, the less will be decentralized from fear of what the man in the field may do which will have serious repercussions at the center. Equally so, fear as to the continuing unity of the state will be a counter indication to decentralization for many government [Ibid, Bhenyamin Hoessein, h. 92-93].

Penjelasan Maddick itu telah pula dijelaskan Solly Lubis dalam paparan di atas bahwa diperlukan kedewasaan politik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar proses bernegara dapat berjalan dengan tidak mengkhawatirkan penyimpangan yang potensial yang terjadi karena ego politik yang tidak terkendali dari masing-masing pemerintahan. Dalam konteks itu, keberadaan landasan

konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah menjadi norma hukum penting. Berdasarkan Pasal 18 dan 18 B UUD 1945, menurut Zudan Arif Fakrulloh dapat ditentukan beberapa prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, sebagai berikut:

- a. Otonomi daerah diselenggarakan dalam bingkai negara kesatuan RI;
- b. Susunan dari otonomi daerah terdiri dari Pemerintahan dan Wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota;
- c. Daerah otonomi berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan;
- d. Otonomi dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab;
- e. Negara mengakui dan menghormati satuan otonomi yang bersifat khusus/istimewa;
- f. Negara juga mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat dan hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan negara kesatuan RI [Zudan Arif Fakrulloh; 2014, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Rajawali Press, h. 148-149].

Dari prinsip-prinsip tersebut dapat dipahami bahwa penyelenggaraan politik hukum nasional dalam melaksanakan konsep otonomi daerah dapat dirasakan keindonesiannya. Pada titik tertentu pemberian kewenangan yang luar bagi daerah berpotensi meningkatkan layanan publik dapat dijangkau warga negara lebih luas dan lebih cepat. Bahkan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat memperlihatkan bahwa otonomi daerah tidak diperuntukan sebagai sarana pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat.

Agar proses pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik itu dapat terwujud maka terdapat arahan politik hukum nasional terkait otonomi daerah, sebagai berikut [*Ibid*]:

a) Jaminan pelaksanaan atas pemberian otonomi seluas-luasnya.

Esensi dari pemberian otonomi yang seluas-luasnya adalah menjamin dan memberikan keleluasaan kepada daerah mengatur dan mengurus urusan rumah tangga, terutama yang bertalian dengan pelayanan publik mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan, kemakmuran bagi seluruh rakyat daerah.

b) Jaminan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah

Perimbangan keuangan tidak sekadar jaminan jumlah yang cukup, tetapi yang utama corak hubungan yang menjamin, disatu pihak memberikan keleluasaan, dipihak lain adanya akuntabilitas penggunaan anggaran

c) Pengakuan dan penghormatan tatanan asli daerah : tatanan sosial dan kultural.

Pengakuan dan penghormatan tatanan asli yang secara nyata masih hidup dengan cara membiarkan dan menghormati keberadaannya. Serta tidak menjadikannya sebagai penghambat tetapi justru sebagai perekat

d) Tentang kekayaan negara

Untuk memahami tentang kekayaan negara dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia harus dapat dibedakan antara *original power* dan *derivative power*. Negara adalah pemegang *original power* artinya negara pemegang kekuasaan original tertinggi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dapat melimpahkan sebagian kekuasaan tersebut sebagai hak menguasai kepada daerah sebagai hak derivatif. Dengan kata lain, hak menguasai daerah atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya hanya dapat diberikan apabila ada pelimpahan hak menguasai negara kepada daerah melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Dimana urusan pemerintahan absolut murni dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren (Pasal 9 ayat (3) UU a quo diartikan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kab/kota.

Benturan urusan pemerintahan ini kerap kali terjadi dalam ranah urusan pemerintahan konkuren. Meskipun telah terdapat demarkasi yang dibuat dalam UU masih terdapat tarik-ulur dan tumpang-tindih (*overlapping*) antara pusat dan daerah, bahkan antar daerah provinsi dan kabupaten. Konflik perebutan urusan inilah yang menurut Prof Solly Lubis perlu diselesaikan. Sebab jika tidak akan menjadi bom waktu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana kita ketahui adanya sengkaret pengelolaan sumber daya kehutanan yang terjadi antara pusat dan daerah begitupula dengan sengkaret penanganan konflik di Laut Natuna atas kapal ikan China yang melakukan *Illegal Unregulated Unreported Fishing* (IUUF). Sengkaret urusan pemerintahan inilah yang kemudian menjadi ujung pangkal tidak efektif dan efesiennya penyelenggaraan pemerintahan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Dapat dipahaminya adanya tarik-ulur dalam politik hukum

menentukan kewenangan pusat-daerah ini diantaranya dilatar belakangi pula dari penerapan pelbagai UU Pemda sebelumnya yang dianggap tidak efektif dan efisien sehingga diperlukan pembaharuan dan evaluasi terhadap suatu kebijakan hukum (*legal policy*) yang ada sebelumnya. Semisal keberadaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berangkat dari keresahan dari dampak buruk yang ditimbulkan dari praktek pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berkaca dari politik hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah kabupaten/kota telah menciptakan raja-raja kecil bak tuan tanah yang menguasai sumber-sumber kekayaan alam di daerah kabupaten/kota. Oleh karenanya adanya tren penguatan status kepada posisi pemerintahan daerah provinsi sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pusat.

Hal itu terjadi berangkat dari asumsi penarikan urusan-urusan yang selama ini ditangani oleh pemerintah kabupaten/kota akibat gagalnya gubernur mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dari pemerintah daerah kabupaten/kota. Terutama dalam masalah pertambangan, kelauatan, dan kehutanan yang mengakibatkan kerusakan lingkungan dan eksploitasi yang masif yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten atau kota dengan topeng demi peningkatan pendapatan dan pembangunan kesejahteraan di daerah kabupaten/kota tersebut. Namun faktanya justru keadaan demikian tidak lebih dari terdesentralisasinya tindakan korutif yang masif ditingkat daerah kabupaten/kota.

Disisi lain, Pemerintah Pusat menampakan pula hegemoni kekuasaannya melalui adanya mekanisme pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri, tentunya pengaturan demikian merecoki dan menodai dari semangat pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Tidak dapat dinafikan keberadaan peraturan daerah adalah jantung dari pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga sejatinya mekanisme dalam pembatalan perda tersebut tidak dapat dilakukan semena-mena oleh Pemerintah Pusat. Walaupun kemudian norma dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut telah dibatalkan melalui uji konstiusionalitas Pasal a quodalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. Meski demikian hegemoni tersebut perlahan mulai muncul dengan wajah baru namun masih memiliki kecenderungan dominasi pusat yang hampir sama dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai UU Pengganti

UU Nomor 32 Tahun 2004.

Oleh karenanya, tambal sulam dalam politik hukum pengaturan urusan pemerintah pusat-daerah ini berkaitan pula dengan upaya meminalisir kekuasaan otonomi daerah yang dimiliki oleh daerah selama ini sehingga ber-aroma resentralisasi terhadap kewenangan urusan pemerintahan. Tentu keadaan ini membawa Indonesia kepada posisi yang dilematis dalam memaknai konsep negara kesatuan vis a vis konsep otonomi daerah yang dilaksanakan selama ini.

Kegelisahan yang demikian dirasakan Solly Lubis dalam praktek penyelenggaraan hubungan pusat-daerah yang terjadi dimasa-masa hidupnya. Itu sebabnya Solly memberikan catatan dan kritis yang bernas tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa itu, yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sehingga menurut Solly perlu dicarikan format konstitusionalisme ideal dengan pendekatan paradigmatis terkait pemerintahan daerah. Lebih jelas Solly menyampaikan sebagai berikut:

Kita harus berfikir ulang dan menata ulang secara paradigmatis. Paradigma filosofis, kebijakan politik, dan peraturan perundang-undangan mengenai sistem pemerintahan dan pemerintahan daerah khususnya, adalah tiga dimensi yang bertalian erat satu sama lain, antara ketiganya ini sudah semenjak tahun 1945 susul menyusul adanya, dalam rangka mencari satu format atau model pemerintahan dan otonomi daerah yang sesuai dengan tuntutan perkembangan politik di Indonesia, baik dalam skala lokal, nasional, regional maupun global [Solly Lubis;14-18 Juli 2003, Masalah-Masalah Hukum Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Denpasar, h. 3].

Membentuk rancang bangun hubungan pusat dan daerah dalam frame konstitusionalisme adalah suatu *conditio sine qua non*. Menurut Solly Lubis, Konstitusionalisme bukan sekedar konstitusi dalam makna rumusan UUD an sich, tetapi ialah isme, ism, pandangan, pemahaman serta ide atau doktrin untuk mendapatkan rumusan bentuk dan pola baru mengenai manajemen kehidupan bangsa ini dengan semua sub-sistemnya, dan ingin ditata kembali menurut paradigma yang jelas baik paradigma di tataran filosofis, maupun politis yuridis [Ibid, h.4].

Lebih lanjut beliau menjelaskan hakekat pemberian otonomi daerah

dan makna kemandirian daerah yang integral maka terdapat sejumlah prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah tersebut, yaitu [Ibid, h. 9-10]:

- a) Penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan daerah provinsi merupakan otonomi terbatas;
- d) Pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga terjamin hubungan yang serasi antara pusat-daerah serta antar daerah;
- e) Pelaksanaan otonomi harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya daerah kabupaten atau kota tidak lagi wilayah administrasi an sich.
- f) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah baik fungsi legislatif, pengawasan maupun fungsi anggaran;

Pada akhirnya, Solly Lubis menitipkan pesan bijaksana kepada kita semua tentang bagaimana untuk menemukan desain yang ideal dalam hubungan pusat dan daerah di Indonesia yaitu apapun peraturan yang berlaku, dan bagaimanapun peraturansilih berganti, dan bagaimanapun gejolak Politik yang berkembang, namun perlu adanya kesamaan persepsi di antara semua pihak-pihak Pemerintah, baik Pusat dan daerah, dan juga antar-sesama Daerah, untuk menempatkan semua masalah dan penggarisan kebijakan serta pembuatan peraturan (UU, Perda, dsb) dalam konteks pemikiran yang senantiasa mengarah kepada pemeliharaan kultur dan nilai-nilai demokrasi [Ibid, h. 15].

D. Penutup

Tidak banyak sosok seperti Solly Lubis. Tidak soal capaian usianya yang sudah sepuh 90 tahun sebagai manusia, tetapi juga capaian akademiknya yang membentang panjang. Produktif menulis dan tajam dalam analisa adalah warisan ilmu pengetahuan yang luar biasa. Pada usia yang luar biasa itu, kita merekam jejak langkah penting pemikir hukum tata negara ini. Mungkin kita harus kembali menelusuri tulisan-tulisan Sang Guru Besar ini kembali untuk membahas solusi-solusi yang ditawarkannya untuk menyelesaikan problematika bangsa.

Bukan tidak mungkin permasalahan hari ini telah pernah diungkapkan Solly Lubis jauh hari. Hanya kita yang terlalu berkuat dengan pemikiran pragmatis kekinian yang tak berujung.

Sungguh beruntung orang-orang yang pernah merasakan “lekat-tangan” Solly Lubis sebagai murid atau teman intelektualnya karena kekayaan tulisannya pasti sepadan dengan luas bacaannya. Bacaan luas seorang guru akan membuat murid-muridnya kaya dalam kebahagiaan intelektual. Dalam warisan intelektual yang kaya, maka tidak ada kedangkalan pemikiran. Panjang umur professor Solly Lubis. Panjang umur pengetahuan. *Viva Professore!*

Desentralisasi Rasa Sentralisasi dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Febrian dan Iza Rumestes RS
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

A. Pendahuluan

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan landasan konstitusional perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan-perubahan mendasar tersebut antara lain adalah: Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;¹ prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum;² prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;³ prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;⁴ prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang;⁵ prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa;⁶ prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan per-

¹ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

² *Ibid.*, Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³ *Ibid.*, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

⁴ *Ibid.*, Pasal 18 a ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁵ *Ibid.*, Pasal 18 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

⁶ *Ibid.*, Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

kembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Otonomi daerah diadakan bukan hanya untuk menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, namun juga merupakan cara untuk memelihara negara kesatuan.⁸ Otonomi daerah sendiri berarti hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹ Menurut Bagir Manan, istilah “otonomi” erat kaitannya dengan sifat dari urusan rumah tangga daerah. Artinya, dengan penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan tertentu, maka daerah berhak untuk secara bebas (*zelfstandig*) mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan kepentingan daerahnya.¹⁰ Mengingat wilayah negara dan kemajemukan serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi. Artinya, otonomi merupakan inti dari desentralisasi.¹¹

Otonomi Daerah menimbulkan dampak yang sangat besar bagi pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan dengan berlakunya undang-undang pemerintahan daerah maka pemerintahan daerah mempunyai wewenang penuh dalam mengadakan pembangunan di daerahnya masing-masing.¹² Sebagaimana dikemukakan Benyamin Hoessein,¹³ otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Terkait dengan hal ini Ni'matul Huda

⁷ *Ibid.*, Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Hukum UII, Yogyakarta, 2001, h. 3.

⁹ SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999. hlm. 27.

¹⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 37.

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001, hlm. 24.

¹² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 12.

¹³ Hoessein, B., *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara*, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Governance, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2001.

berpendapat bahwa desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat.¹⁴

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerah masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat.¹⁵ Artinya dapatlah dikatakan bahwa keseluruhan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kebijakan nasional. Hanya saja perbedaannya terletak pada pemanfaatannya kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas masing-masing daerah yang diharapkan mampu mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan.

Hal yang terjadi selama ini adalah adanya penyeragaman penyelenggaraan pemerintahan untuk setiap daerah tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan keberagaman yang dimiliki oleh setiap daerah. Bahkan Bagir Manan dengan tegas mengatakan bahwa selama ini di masa orde lama dan orde baru tidak ada keseimbangan antara perbedaan dan kesatuan, yang ada hanya serba kesatuan. Setiap perbedaan dianggap ancaman yang membahayakan.¹⁶ Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka permasalahan yang dibahas dalam artikel ini adalah bagaimanakah konsep desentralisasi yang ideal dalam sistem NKRI?

B. Pembahasan

1. Hubungan Kewenangan Pusat dan daerah

Menurut C.F. Strong negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi di pusatnya dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 13

¹⁵ MPR RI, *Paduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 80.

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, h. vii.

tangan pemerintah pusat.¹⁷

Keseluruhan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Perbedaannya, terletak pada pemanfaatan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah yang diharapkan mampu mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan.

Penentuan luas sempitnya penyelenggaraan wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan daerah ditentukan oleh faktor yang melingkupi hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*) pusat dan daerah, yang antara lain mencakup: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.¹⁸

kewenangan yang dimaksud ialah hak untuk melakukan sesuatu tindakan dalam batas-batas tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan memiliki arti yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena merupakan dasar utama untuk setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkat pemerintahan yang ada disuatu negara. Tanpa adanya dasar kewenangan yang sah, maka berbagai tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkat pemerintahan dapat dikategori tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap asas pemerintahan yang baik.¹⁹

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menunjukkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi adalah hubungan bertingkat. Gubernur menjalankan pemerintahan di wilayah provinsi berdasarkan asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁰

¹⁷ C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 111.

¹⁸ Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Priode Era Otonomi Seluas-luasnya)* Disertasi, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, 2011, h. 22.

¹⁹ Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Priode Era Otonomi Seluas-luasnya)* Disertasi, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, 2011, h. 86-87.

²⁰ Laica Marzuki, (2005), *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 124.

Adapun Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 menunjukkan hubungan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan sederajat karena Gubernur dan Bupati/Walikota sama-sama menjalankan pemerintahan di wilayah masing-masing berdasarkan asas desentralisasi (otonomi daerah) dan tugas pembantuan. Gubernur memiliki kedudukan atau peran ganda yaitu sebagai kepala daerah provinsi (*Local Self Government*) sekaligus Kepala Wilayah/Wakil Pemerintah Pusat di daerah (*Local State Government*). Istilah lainnya sebagai kepala daerah otonom (*local Self Government*) dan kepala wilayah administratif (field government), Bupati dan Walikota hanya bertindak sebagai kepala daerah otonom saja.²¹

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*self regelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.²²

Model desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi.²³

2. Desentralisasi Ideal Dalam NKRI

Dalam negara kesatuan, semua kekuasaan pemerintahan ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konstituen tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali. Sejalan dengan pendapat tersebut, wolhof juga menyatakan bahwa dalam negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh pemerintah pusat. Artinya, peraturan-peraturan pemerintah pusat-

²¹ Ni'matul Huda, (2007), *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, h .72.

²² Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press,Yogyakarta, hlm. 80

²³ Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press,Yogyakarta, hlm. 80

lah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luasnya otonomi menurut inisiatifnya sendiri. Daerah otonom juga turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral (medebewind), pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, konsekuensi bentuk negara kesatuan adalah adanya pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam hal pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan dengan asas otonomi, tetapi otonomi disini bersifat relatif bukan seperti negara federal yang otonominya bersifat absolut. Kaitan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, pastilah memiliki hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal "kewenangan". Regulasi mengenai peraturan pemerintah daerah sendiri sudah bergonta-ganti mulai dari orde baru sampai pasca reformasi. Sehingga mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah pada setiap era itu memiliki corak dan model yang berbeda.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari daerah ke pusat.²⁴

Menurut Sirajuddin dan Winardi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan berimplikasi kepada lahirnya konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintah (politik dan administrasi) pada pemerintahan pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat adalah Presiden dan para menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangan pemerintahannya pada tangan presiden dan para menteri, tidak dibagi kepada pejabat-

²⁴ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta:Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI,2004) hlm. 218

pejabatnya di daerah dan/atau pada daerah otonom disebut sentralisasi.²⁵

Kemudian Bagir Manan,²⁶ berpendapat ada berbagai paradigma baru yang ditegaskan dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan 18 B UUD 1945 untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan di masa lalu. Paradigma-paradigma baru yang dimaksud meliputi :

1. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Di masa depan, tidak ada lagi pemerintahan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah.
2. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan di bidang administrasi negara (administratief regelen en bestuur) dijalankan pemerintah daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.
3. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga daerah tidak perlu seragam. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar kultural, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.
4. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat (adat rechtsgemeenschap) dan berbagai hak tradisionalnya. Satuan pemerintahan asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi, air dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat.
5. Pemerintah daerah dapat disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus atau istimewa tertentu. Sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti Ibu Kota Negara), kesejahteraan (seperti D.I. Yogyakarta), atau karena keadaan sosio kultural (seperti D.I. Aceh).
6. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Di masa depan tidak ada lagi anggota DPRD (begitu juga anggota DPR) yang diangkat.
7. Hubungan Pusat dan Daerah dilaksanakan secara selaras dan adil.

Seterusnya Bagir Manan mengemukakan: “RI adalah Negara Kesatuan yang disertai asas desentralisasi (UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1

²⁵ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press: 2015) hlm. 332

²⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, h. 229-230

dan Pasal 18). Dengan demikian, secara teoritik persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Desentralistik akan terdapat pula di Negara RI". Pendapat ini menunjukkan dasar hukum yang mengatur hubungan wewenang pemerintah pusat dan daerah dalam Negara RI, yang disertai asas desentralisasi, berdasarkan Pasal 1 ayat 1 dan Pasal 18 UUD 1945. Pendapat ini mendekati kesamaan dengan pendapat Philipus M. Hadjon "Negara Indonesia yang berbentuk Negara Kesatuan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, dihubungkan dengan Pasal 18, baik secara teoritik maupun ketentuan UUD, hubungan pusat dengan daerah tidak sentralistik. Kekuasaan Negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan.

Sadu Wasistiono mengemukakan dengan menggunakan istilah dampak, baik dampak positif dan dampak negatifnya yaitu sebagai berikut:²⁷ Setelah UU Nomor 32 Tahun 2004, dapat ditengarai gejala-gejala umum baik yang bersifat ke arah kemajuan maupun yang bersifat negatif atau merupakan kekurangan. Uraianya yaitu sebagai berikut: Dampak Positif

1. Hak-hak dasar daerah otonom yang meliputi kebebasan untuk memilih pemimpinnya sendiri, kebebasan memiliki, mengelola dan memanfaatkan sumber keuangannya sendiri, kebebasan untuk membuat aturan hukum sendiri, serta kebebasan untuk memiliki pegawainya sendiri secara substantif telah diberikan kepada daerah otonom. Dengan hak-hak dasar tersebut, daerah otonom memiliki keleluasaan yang sangat luas untuk menggunakannya. Kebebasan tersebut dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kepentingan umum serta asas kepatutan.
2. Mulai berkembangnya inisiatif dan kreativitas daerah untuk membangun daerahnya berkompetisi dengan daerah-daerah otonom lainnya. Dengan memiliki kebebasan untuk menyusun rencana pembangunan sendiri, daerah dapat mendayagunakan potensinya untuk kesejahteraan masyarakat. Pada masa mendatang diharapkan akan muncul berbagai pusat pertumbuhan baru di berbagai daerah yang potensial, sehingga mengurangi aktivitas yang bersifat "Jakarta sentris".
3. Mulai tumbuhnya iklim demokrasi dengan lebih banyak melibatkan masyarakat berpartisipasi pada tahap perumusan, implementasi pemanfaatan serta evaluasi kebijakan publik yang

²⁷ Sadu Wasistiono, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit, Fokus Media, Bandung, 2003, h. 1.

dibuat oleh Pemerintah Daerah bukan hanya berpartisipasi pada tahapan pelaksanaan kebijakan seperti yang selama ini terjadi.

4. Mulai munculnya independensi relatif dari daerah terhadap Pemerintah Pusat dalam memecahkan berbagai masalah yang dihadapi di daerah. Masalah Daerah diselesaikan di Daerah dengan cara dan oleh masyarakat setempat. Dilihat dari ketahanan nasional, hal semacam itu bersifat menguntungkan karena masalah setempat menjadi terisolasi tidak meluas menjadi masalah nasional.

Dampak Negatif. Setiap perubahan selain menampilkan sisi positif juga sekaligus menampilkan sisi negatif. Dengan memahami berbagai kekurangan akan dapat diambil langkah antisipasi untuk mengawasinya tanpa perlu mencari siapa yang bersalah. Dari pengamatan implementasi UU Nomor 32 Tahun 2004 selama satu tahun dapat diinventarisasi gejala umum dampak negatif yaitu sebagai berikut :

- a. Menguatnya rasa kedaerahan sempit yang apabila tidak dicermati dan diantisipasi secara tepat akan bersifat kontra produktif terhadap upaya membangun wawasan kebangsaan. Rasa kedaerahan yang sempit tersebut nampak dalam hal pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Daerah, kesempatan berusaha, penyusunan rencana pembangunan, pemberian layanan umum pada masyarakat maupun dalam hal pengisian jabatan birokrasi daerah.
- b. Munculnya gejala ekonomi biaya tinggi sebagai akibat Daerah hanya mengejar kepentingan jangka pendek dalam rangka menghimpun pendapatan daerah membiayai otonomi daerah. Selain itu juga ada gejala pengabaian terhadap kelestarian lingkungan karena eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan tetapi kurang terencana dengan baik.
- c. Otonomi Daerah masih dipahami secara sempit sehingga hanya Pemerintah Daerah saja yang sibuk, sedangkan masyarakat luas belum dilibatkan secara aktif. Padahal otonomi diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum, bukan hanya kepada Pemerintah Daerah saja. Hal ini dapat dilihat antara lain dari alokasi penggunaan dana.

Hoessein membagi tiga pengertian desentralisasi yaitu: pengertian yang sempit dengan tidak mencakup dekonsentrasi, pengertian luas yang mencakup dekonsentrasi dan pengertian sangat luas yang

mencakup dekonsentrasi dan subkonsep lainnya seperti delegasi, devolusi, dan swastanisasi/privatisasi.²⁸

Sedangkan Andrew Parker menyatakan ada tiga fokus desentralisasi, yakni pembentukan/perluasan lembaga-lembaga demokrasi, distribusi sumber daya finansial, serta keterlibatan aktor/lembaga di luar pemerintah (masyarakat) terkait urusan pelayanan public.²⁹ Dennis A. Rondinelli mengakui keberagaman aspek tinjauan dari desentralisasi. Menurutnya desentralisasi dibagi atas *functional and areal decentralization*.³⁰ Mengenai perbedaan antara functional and areal decentralization, Nugraha, dkk menulis bahwa: "Desentralisasi teritorial berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan aspek kewilayahan sebagai dasar pertimbangan utama dalam penentuan batas yurisdiksi kelembagaannya. Sementara desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada segolongan masyarakat yang terkait dalam fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur maupun mengurusnya sesuai batas yurisdiksi fungsi tersebut."³¹

Pemahaman lain terkait desain desentralisasi adalah adanya desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Menurut Charles Tarlton,³² pembeda utama antara model desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) suatu level

²⁸ Hoessein menyatakan bahwa berbagai subkonsep ini dikenal dengan nomenklatur berbeda di sejumlah negara. Dalam kepustakaan Inggris, kita mengenal nomenklatur devolusi dan dekonsentrasi, dalam kepustakaan Amerika Serikat terdapat nomenklatur *political decentralisation* dan *administrative decentralisation*. Kalau melihat isi defenisinya, masing-masing nomenklatur tersebut memiliki padananannya satu sama lain, yakni *political decentralisation* berpadanan dengan devolusi, sementara *administrative decentralisation* sebagai padanan dekonsentrasi. Lihat Bhenyamin Hoessein, et.al., "Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah", buku hasil kerja sama PKPADK FISIP-UI dan Kemen-PAN, Januari 2005, hlm.21.

²⁹ Andrew Parker, "*Decentralization: The Way Forward for Rural Development*" Washington DC: World Bank, Policy Paper No.1475, 1995, p.19

³⁰ Dennis A.Rondinelli, "*Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*", *International Review of Administrative Sciences*, 1980, Vol. 47, p.137-139.

³¹ Safri Nugraha, et.al., "*Laporan Akhir: Pemahaman & Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*", Kerjasama Kemen-PAN RI dan PKPADK FISIP UI, 2005, hlm.4.

³² Charles D.Tarlton, "*Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*", *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965), pp. 861-874.

pemerintahan dalam hubungannya antara pemerintah pusat dan daerah. Pola simetris ditandai oleh adanya hubungan simetris antar setiap daerah dengan pemerintah pusat yang didasarkan pada jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sedangkan dalam pola asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal memiliki derajat kekuasaan dan otonomi yang berbeda. Hal ini ditandai dengan tidak seragamnya pengaturan muatan kewenangan antar daerah.

Secara etimologis perkataan otonomi berasal dari bahasa latin yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan. Berdasarkan pemahaman ini, otonomi dapat diartikan sebagai pengundangan sendiri (*zelfwetgeving*) atau pemerintahan sendiri (*zelfbestuurs*).³³ Hal ini sesuai pula dengan pendapat Amrah Muslimin,³⁴ bahwa Otonomi berarti “pemerintahan sendiri”.

Menurut Osborne dan Gaebler, dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu idealnya menunjukkan:³⁵ 1. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; 2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien; 3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; 4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Mendasarkan pada pandangan Osborne dan Gaebler tersebut, aspek fleksibilitas, efektifitas dan efisiensi menjadi ukuran ideal pelaksanaan otonomi, sehingga pembagian urusan pemerintahan konkuren antar tingkat pemerintahan daerah harus dilakukan dengan sangat hati-hati dan mempertimbangkan aspek-aspek fleksibilitas, efektifitas dan efisiensi. Dengan kata lain, jika suatu kewenangan pemerintahan akan lebih fleksibel, efektif dan efisien dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota maka sebaiknya kewenangan tersebut diberikan pada pemerintah kabupaten/kota dan bukan pemerintah provinsi. Sebaliknya, jika suatu kewenangan pemerintahan akan lebih fleksibel, efektif dan efisien dilakukan oleh pemerintah provinsi maka sebaiknya kewenangan tersebut diberikan pada pemerintah provinsi dan bukan pemerintah kabupaten/kota.

³³ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.hal.9.

³⁴ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, h. 6.

³⁵ David Osborne-Ted Gaebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, 1993, hlm. 252. Dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet-3, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 89.

Menurut Philipus M. Hadjon,³⁶ “Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Indonesia adalah negara kesatuan bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang tidak bersifat sentralistis. Kekuasaan negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan”. Paham negara kesatuan memikul beban yang berat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat wilayah Indonesia yang merupakan negara kepulauan dan heterogenitas sosial budaya penduduknya sangat tinggi, maka pilihan menggunakan desentralisasi merupakan sebuah keniscayaan. Bagir Manan mengemukakan, “Republik Indonesia (RI) adalah negara kesatuan yang disertai asas desentralisasi (UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1 dan Pasal 18). Dengan demikian, secara teoretis persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan desentralistik terdapat pula di Negara RI”.³⁷ Serupa dengan C.F. Strong yang mendeskripsikan negara kesatuan adalah negara yang diorganisasi di bawah satu pemerintahan pusat.³⁸ Artinya kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah.

Desentralisasi juga seringkali diinterpretasikan sebagai antitesa dari sentralisasi. Antara dua kutub itu dalam perkembangannya tidak jarang diletakkan pada kutub yang saling berlawanan³⁹ seharusnya di dalam negara kesatuan di samping keliru untuk mempertentangkan keduanya antaranya keduanya juga tidak bisa ditiadakan sama sekali. Artinya kedua konsep tersebut menurut Lukman Hakim saling melengkapi dan membutuhkan dalam kerangka ideal sebagai sendi negara demokratis.⁴⁰ Arti penting desentralisasi esensinya agar persoalan kompleks yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenis dan kekhususan daerah yang melingkupi seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Volume 14, No. 6, Surabaya: Yuridika, 1999, hlm. 5.

³⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 19.

³⁸ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Cetakan Kedua, Bandung: Nusamedia, 2008, hlm 87.

³⁹ S.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1955, h. 211.

⁴⁰ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah (Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negera Hukum dan Kesatuan*, Malang: Setara Press, 2012, h. 17.

wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin karena keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.⁴¹

Berikan ruang yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk dapat lebih berkreativitas menggali semua potensi yang dimiliki oleh daerahnya. agar setiap daerah dapat maju sesuai dengan karakteristik daerahnya masing-masing tanpa terkungkung dengan aturan yang membelenggu yang membuat daerah takut untuk berinovasi karena khawatir akan dianggap sebagai daerah yang membankang atau membelot dari NKRI. Kebebasan yang diberikan kepada daerah tidak akan membuat daerah lari dan menghilangkan ciri negara kesatuan sebagaimana yang ditakutkan akan merubah bentuk NKRI menjadi federal, sebaliknya malah akan memperkuat keutuhan NKRI.

C. Penutup

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan menggunakan prinsip negara kesatuan. Karena seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat. Hal inilah yang kemudian menjadi semacam belenggu yang membuat pemerintah daerah tidak dapat melakukan hal yang dimaksudkan dalam pengertian otonomi daerah, karena pada prakteknya tidak ada satupun bidang urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang ada hanyalah penyerahan pelaksanaan bidang urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Karena pedoman sampai kepada teknis pelaksanaan suatu bidang urusan telah diatur secara khusus dalam undang-undang dan peraturan pemerintah, sehingga yang terjadi adalah pemerintah daerah hanyalah melaksanakan bidang urusan tersebut. Desentralisasi yang ideal untuk negara kesatuan seperti Indonesia seharusnya daerah memberi ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus satu bidang urusan yang sesuai

⁴¹ Muhammad Ridwansyah, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut UUDNRI Tahun 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol. 4 No. 4 2017- h. 850-851.

dengan kekhususan dan keragaman serta potensi yang dimiliki setiap daerah secara penuh, tanpa menghilangkan hakekat dari negara kesatuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- Andrew Parker, *“Decentralization: The Way Forward for Rural Development”* Washington DC: World Bank, Policy Paper No.1475, 1995.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bandung: Uniska Press, 1993.
- Bhenyamin Hoessein, et.al., *”Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah”*, buku hasil kerja sama PKPADK FISIP-UI dan Kemen-PAN, Januari 2005.
- C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Charles D.Tarlton, *“Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”*, Journal of Politics, Vol. 27, No. 4, 1965.
- David Osborne-Ted Gaebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, 1993.
- Dennis A.Randinelli, *“Government Decentralization in Comparative*

Perspective: Theory and Practice in Developing Countries”,
International Review of Administrative Sciences, 1980, Vol. 47.

Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Priode Era Otonomi Seluas-luasnya)* Disertasi, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, 2011.

Benyamin Hoessein, *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2001.

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004.

Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah (Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negera Hukum dan Kesatuan*, Malang: Setara Press, 2012.

Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.

MPR RI, *Paduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2009.

Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.

Muhammad Ridwansyah, *Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut UUDNRI Tahun 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol. 4 No. 4 2017.

Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam*

- Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet-3, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Volume 14, No. 6, Surabaya: Yuridika, 1999.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- S.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1955.
- Sadu Wasistiono, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit, Fokus Media, Bandung, 2003.
- Safri Nugraha, et.al., "*Laporan Akhir: Pemahaman & Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*", Kerjasama Kemen-PAN RI dan PKPADK FISIP UI, 2005.
- Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000.
- SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press: 2015.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Gerakan Sayap Politik dalam Pengebirian Demokrasi Desa

Sarip dan Rohadi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon

A. Pendahuluan

Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat desa, merupakan agenda mengawal implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa secara sistematis, konsisten dan berkelanjutan dengan fasilitasi, supervisi dan pendampingan.¹ Pada tataran praktis pemilihan kepala desa, tidak semata-mata memperebutkan kekuasaan untuk mendapatkan dukungan suara masyarakat, lebih dari itu menyangkut harga diri dan gengsi bagi calon kepala desa.² Menandakan pada dasarnya pemilihan kepala desa tidak kalah panasnya jika dibandingkan dengan masalah hukum dan politik ditingkatan nasional sendiri. Bahkan bagi masyarakat desa sendiri dapat diibaratkan lebih bergengsi pemilihan kepala desa jika dibandingkan dengan pemilihan di tingkat daerah maupun nasional.

Dalam pemilihan kepala desa sangat terbuka ruang-ruang partai politik untuk mengendalikan sekaligus mengendalikan pemilihan kepala desa dengan menggunakan organisasi sayap politik. Keterlibatan organisasi sayap politik dalam pemilihan kepala desa bukan tanpa alasan, melainkan cara yang paling aman untuk

¹ Naeni Amanulloh, *Buku 3 Demokratisasi Desa* (Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia 2015) 4.

² Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti, 'Demokrasi Dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Transisional dan Modern di Propinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013' (2016) 1 (2) *Jurnal Politik* 231, 232 <<http://jurnalpolitik.ui.ac.id/index.php/jp/article/view/21/53>> diakses 8 Oktober 2019.

mempengaruhi pemilihan jika dibandingkan dengan partai politik sendiri. Desa dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah yang mempunyai identitas, entitas, memiliki batas-batas wilayah tertentu dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati.³ Keberadaan desa lebih dipahami sebagai daerah kesatuan hukum dimana memiliki kekuasaan untuk mengurus dan mengelola pemerintahan secara mandiri.⁴ Penelitian Priyono Tjiptoherjanto dan Yumiko M. Priyono tahun 1983 yang melakukan penelitian tentang desa di Jawa terkait dengan dominasi elite desa yang berorientasi pada pemerintah supradesa.⁵

Sejalan dengan penelitian Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti menyatakan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) tidak dapat dilepaskan dari perkembangan nilai-nilai modern dan ekonomi masuk ke desa sebagaimana hasil penelitian tahun 2008-2013 di Jawa Barat.⁶ Hal berbeda dilakukan oleh Endrik Hidayat, Budi Prasetyo, dan Setya Yuana di tahun 2016, bahwa politik oligarki dapat diruntuhkan dengan kekuatan politik patron-klien.⁷ Selain unjuk kekuatan ekonomi yang berifat oligarki dalam Pilkades juga menjadi ajang berkenaan sumber nonmaterial yang digunakan sebagai sumber kekuatan.

³ Galuh Candra Purnamasari, *'Pergeseran Fungsi dan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi BPD Desa Kunjang)'* (2019) 3 (2) Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum 161, 162 <<https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/2500/1227>> diakses 1 Desember 2019.

⁴ Kushandajani, *'Implikasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa'* (2016) 2 (1) Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan 53, 53 <<https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jiip/article/view/1635/1083>> diakses 2 November 2019.

⁵ Priyono Tjiptoherjanto dan Yumiko M. Priyono, *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (Sinar Harapan 1983) 29.

⁶ Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti, *'Demokrasi Dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Transisional dan Modern di Propinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013'* (2016) 1 (1) Jurnal Politik 231, 243 <<http://jurnalpolitik.ui.ac.id/index.php/jp/article/view/21/53>> diakses 8 Oktober 2019.

⁷ Endrik Hidayat, Budi Prasetyo, dan Setya Yuana, *'Runtuhnya Politik Oligarki dalam Pemilihan Kepala Desa: Kekalahan Incumbent Pada Pilkades Tanjung Kabupaten Kediri'* (2018) 4 (1) Jurnal Politik 53, 83 <<http://jurnalpolitik.ui.ac.id/index.php/jp/article/view/193/101>> diakses 1 Januari 2019. Bahkan Salahudin untuk keadaan demikian dikatakan sebagai oligarki diam-diam sebagaimana dikutip oleh Daya Negeri Wijaya, *'Jean-Jeques Rousseau dalam Demokrasi'* (2016) 1 (2) Jurnal Politik Indonesia: Indonesia Political Science Review 14, 15 <<https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/jpi/article/view/9075/5996>> diakses 2 Februari 2019.

Dua penelitian dilakukan sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menunjukkan bahwa ekonomi dan dominasi elite desa tergambar jelas dalam memenangkan Pilkadaes. Penelitian sesudah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, politik patron-klien telah mampu menumbangkan dominasi ekonomi dan dominasi elite desa. Dominasi patron-klien yang dimaksudkan berkenaan dengan jasa orang tua ataupun saudara yang pernah menjabat sebagai kepala desa.

Ketiga penelitian tidak menyinggung peran organisasi sayap politik yang sebetulnya memiliki peran dalam proses pengkebirian demokrasi desa. Beberapa penelitian tidak pernah menyinggung organisasi sayap politik yang memainkan perannya dalam Pilkadaes baik sesudah maupun sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Maka permasalahan yakni (1) Bagaimana peran sayap partai politik dalam pengkebirian demokrasi desa dan harapan bagi partai politik; (2) Seperti apakah peran kekuasaan ekonomi dalam memainkan politik uang yang tidak tersentuh negara.

B. Pembahasan

1. Peran Sayap Partai Politik dalam Pengkebirian Demokrasi Desa dan Manfaat Bagi Partai Politik

Tentang keberadaan organisasi sayap partai politik sendiri hanya dibentuk oleh partai politik sendiri. Organisasi sayap partai politik dibentuk sesuai angaran dasar partai politik. Artinya, kebijakan tentang apa yang menjadi fungsi dan bagaimana hubungan organisasi sayap partai dengan partai politik ditentukan oleh partai politik sendiri.⁸ Hal ini menimbulkan langkah yang efektif bagi partai politik untuk memainkan organisasi sayapnya pada arena pemilihan kepala desa, kepentingannya terbesarnya untuk mendapatkan kemenangan politik yang sesungguhnya. Gerakan sayap partai politik dalam arena pemilihan kepala desa, dilakukan karena adanya pandangan publik pada partai politik yang terus mengalami krisis kepercayaan.⁹ Krisis kepercayaan publik sendiri terjadi akibat oknum sekelompok elit partai politik yang sering berlaku kecurangan-kecurangan untuk mendapatkan

⁸ Marojahan JS Panjaitan, *Fungsi Hubungan Organisasi Sayap Partai Politik Dengan Partai Politik di Indonesia*, (2019) 1 (4) <<https://fh.uii.ac.id/wp-content/uploads/2019/06/call-for-paper-pshk-fh-uui-dirjen-ahu-kemenhumham-ri-fungsi-dan-hubungan-organisasi-sayap-partai-politik-dg-parpol-di-ina-marojahan-js-panjait.pdf>> diakses 10 Desember 2019.

⁹ Roby Arya Brata, *Memperbaiki Tata Kelola Pemerintahan Analisis Masalah Antikorupsi, dan Kebijakan Kontemporer* (Pustaka Mania 2018) 10.

kemenangan politik.

Kecurangan-kecurangan dalam pemilihan kepala desa pada dasarnya sebagai bentuk pengkebirian demokrasi, sangat dirasakan tapi kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat. Fokus-fokus pemerintah secara nasional bahkan politik nasional menilai apa yang terjadi di desa sangat kurang diperhatikan dampaknya. Padahal proses pengkebirian yang terjadi di desa juga tidak terlepas dari peran organisasi sayap partai politik. Pemilihan kepala desa dapat dikatakan juga sebagai ajang bagi organisasi sayap politik untuk memperoleh suara pada saat pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah, hal yang paling efektif tentunya dengan turut campurnya organisasi sayap politik pada arena pemilihan kepala desa. Sangat sederhana konsep yang dilakukan sayap partai politik dalam pengkebirian desa, imbas yang ditimbulkan luar biasa dalam pemenangan pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Akhirnya apa yang terjadi belakangan menjadikan desa kehilangan kekuasaan lokal yang diharapkan dapat membangun ataupun sebagai pondasi bernegara bagi Indonesia.

Desa sebagai organisasi kekuasaan tingkat lokal yang ada di Indonesia, secara umum mempunyai mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara Indonesia.¹⁰ Desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri sebagai perwujudan pengakuan negara terhadap eksistensi desa. Keberadaan desa dalam konteks politik, sebagai bagian dari masyarakat hukum desa mempunyai hak untuk mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya dimiliki sejak kesatuan masyarakat hukum ada tanpa diberikan oleh siapapun. Sehingga dari sinilah cikal bakal mengapa desa disebut sebagai otonomi asli dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Artinya hakikat desa merupakan pemerintahan asli yang otonom yang juga dapat

¹⁰ Rudiadi, Ratna Herawati, 'Pemilihan Kepala Desa Serentak Dalam Persepektif Otonomi Desa (Studi Kasus Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hilir, Propinsi Riau)' (2017) 13 (1) Jurnal Law Reform 132, 137 <<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/law-reform/article>> diakses 20 Oktober 2019.

memangku kepentingannya sendiri.¹¹ Di sisi lain adanya organisasi sayap politik melahirkan kepentingan terhadap desa yang akhirnya mempolitisasi desa.

Pemilihan kepala desa sebagai salah satu bentuk demokrasi desa tidak dapat dilepaskan dari pengaruh organisasi sayap politik secara keseluruhan. Setingan-setingan organisasi sayap politik terhadap demokrasi desa dimulai dari tahap penjurangan bakal calon kepala desa, calon kepala desa, sampai pada pengendalian kepala desa ketika menang dalam pemilihan kepala desa. Hasilnya tidak sedikit kepala desa, selalu dikendalikan dan tidak lagi memperhatikan pembangunan dan harapan-harapan masyarakat akan lahirnya pemimpin baru. Harapan dari organisasi sayap politik mendapatkan dukungan pada proses politik selanjutnya. Proses pengkebirian demokrasi desa sangat dirasakan dalam Pemilihan kepala desa salah satu contohnya sebagaimana terjadi pada Desa Sidawangi Kabupaten Cirebon Jawa Barat. Tanpa pengetahuan dari seorang kepala desa menjadikan pembangunan desa semakin tidak terukur dan kurang memiliki target, desa hanya difungsikan sebagai ladang untuk mengendalikan masa bagi kemajuan salah satu partai politik belaka.

Sejalan dengan Saifudin tentang keberadaan sayap partai politik telah menjamur di hampir setiap parpol.¹² Menjamurnya sayap partai bukan tanpa tujuan, karena banyaknya jumlah parpol di Indonesia pasca reformasi, menjadi salah satu alasan bagi setiap partai untuk mempertahankan eksistensinya melalui ‘persaingan’ dalam mendapatkan kekuasaan melalui mekanisme pemilu. Kondisi tersebut ‘memaksa’ parpol untuk semakin gencar dalam upaya meraih simpati dan dukungan masyarakat tentunya termasuk dalam Pemilihan kepala desa.

Secara politik hukum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mencoba mengembalikan desa pada konsep otonomi asli melalui penguatan pengakuan atas kedudukan desa, pemberian kewenangan lokal berskala desa, pemberian status dan kedudukan perangkat desa yang bukan sebagai aparat pemerintah,

¹¹ Agus Kusnadi, ‘Perkembangan Politik Hukum Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa’ (2015) 2 (3) Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum 564, 565 <<http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9457/4249>> diakses 10 Oktober 2019.

¹² Philipus Jehamun, ‘Eksistensi Organisasi Sayap Parpol Alami Masalah Serius’ <<https://bernasnews.com/eksistensi-organisasi-sayap-parpol-hadapi-masalah-serius>> diakses 14 November 2019.

serta pemberian pendanaan bagi desa melalui APBN dan dana perimbangan dalam bentuk alokasi dana desa. Dalam konteks implementasi, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sendiri menghadapi tantangan terkait kesiapan desa dalam menjalankan kewenangan-kewenangannya, hingga persepsi pemerintah daerah terhadap kedudukan desa.¹³ Kegagalan pemerintah daerah dan desa dalam mengelola tantangan tersebut akan mengakibatkan politik hukum pemerintahan desa sebagai pemangku otonomi asli tidak dapat terwujud. Terlebih lagi keterlibatan organisasi sayap politik yang tidak disadari oleh pemerintah yang ikut melakukan pengkebirian terhadap pemerintahan desa.

Keterlibatan partai politik, memang tidak terlihat dalam pengkebirian demokrasi desa.¹⁴ Namun, ternyata orang-orang yang mengendalikan para calon adalah mereka yang terlibat dalam organisasi sayap politik. Hal ini dilakukan lebih dikarenakan bahwa dalam pemilihan kepala desa, partai politik harus netral. Hasil diskusi dengan salah seorang panitia Pilwu di Desa Sidawangi Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon pada tanggal 1 Januari 2019. Memang dapat dikatakan diskusi yang dilakukan sedikit terlambat, tapi memang harus dilakukan untuk memperkuat deskripsi berkenaan dengan sayap partai politik yang ikut campur dalam pemilihan kepala desa.

Ternyata, untuk organisasi sayap politik tidak ada larangan dengan catatan tidak mengedepankan partai politik. Keadaan inilah yang pada dasarnya alur berfikir organisasi sayap politik secara tidak langsung telah mengkebiri demokrasi desa. Untuk menghormati tindakan-tindakan yang dilakukan oleh sayap politik, maka penulis tidak menyebutkan organisasi sayap politik mana yang melakukan tindakan tersebut, melainkan hanya memberikan gambaran secara menyeluruh saja. Sebagai gambaran terlihat pada hasil pemilihan Desa Sidawangi Kecamatan Sumber pada akhirnya dimenangkan oleh saudara Yoni yang sangat kuat akan dukungan organisasi sayap politik di samping penggunaan dana kampanye yang luar biasa. Hasilnya walaupun, masyarakat banyak yang mengetahui akan adanya indikasi penggunaan Ijasah palsu tapi sampai sekarang masih bertahan sebagai Kuwu Desa Sidawangi.

¹³ Agus Kusnadi, *Op.Cit*, 575.

¹⁴ Sarip, '*Produk Hukum Pengkebirian Pemerintahan Desa*' (2019) 49 (1) *Jurnal Hukum & Pembangunan* 57, 60 <<http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1910/1515>> diakses 7 Juni 2019.

Hasilnya, ternyata ketika menduduki jabatan Kuwu Desa Sidawangi, tidak memiliki kemampuan apapun untuk menggali potensi desanya, program-programnya juga tidak jelas atau nampak dirasakan oleh masyarakat secara langsung.¹⁵ Bahkan, salah satu kerabatnya yang enggan disebutkan namanya menuturkan : “... sebelum menjadi Kuwu secara ekonomi kecukupan, tapi setelah menjadi Kuwu justru menjual kendaraan roda empatnya, bahkan penggunaannya tidak jelas untuk apa...”.¹⁶ Mungkin apa yang terjadi di Desa Sidawangi hanya sebagai salah satu kasus yang kecil, bahkan ada kemungkinan kejadian-kejadian serupa dapat terjadi di berbagai wilayah Indonesia. Berkenaan dengan organisasi sayap politik sendiri tentunya mempunyai peran atas terpilihnya kepala desa, hal ini terbukti berbagai cara yang dilakukan oleh masyarakat untuk mengungkap ijasah palsu berujung pada kegagalan. Kegagalan tersebut akhirnya membuat sebagai masyarakat tidak simpati pada kepala desa, bahkan di lain sisi ada indikasi bahwa terpilihnya Yoni sebagai kepala desa Sidawangi tidak terlepas dari ikut campurnya Bupati Cirebon yakni Sunjaya Purwadi.

Hal senada juga dikatakan oleh pengurus air di Desa Sidawangi yang menyatakan: “... pada bulan Januari 2019 Kuwu Sidawangi meminjam uang pada kelompok kami, sebetulnya kami ingin menolaknya tapi mau bilang bagaimana emang uangnya ada, selain itu kami juga merasa takut akan keberlanjutan usaha, kemudian orang yang melindunginya...”.¹⁷ Bahkan, selain itu juga ada indikasi bahwa Kuwu mengalami tekanan atau harus memberikan sesuatu pada organisasi sayap partai politik untuk mengamankan kedudukannya.

Salah satu wartawan daerah yakni Pak Mul memaparkan pada peneliti berkenaan dengan ijasah palsu yang terjadi di Desa Sidawangi pada dasarnya masih bertahan karena Kuwu sendiri berada dalam kendali partai terbesar yang ada di Kabupaten Cirebon.¹⁸ Bukti nyata sangat jelas ketika menjelang Pilkada di

¹⁵ Neneng Yani Yuningsih dan Valina Singka Subekti, *Op.Cit.*, 241.

¹⁶ Wawancara dengan Suherman selaku Kepala Dusun Tiga Desa Sidwangi Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon, dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2019.

¹⁷ Wawancara dengan Budi selaku Pengelola Program Pancimas Di Dusun Empat Desa Sidawangi Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon pada hari Jumaat tanggal 22 Maret 2019, Pukul 11.20 WIB.

¹⁸ Wawancara dengan Mulyana selaku wartawan media online di Kabupaten Cirebon di Universitas Muhammadiyah Cirebon tepatnya di Fakultas Hukum pada hari Senin 15 Januari 2018, Pukul 10.35 WIB.

Kabupaten Cirebon, di mana gerakan partai politik berlaku agresif untuk menekan Kuwu agar mendukung salah satu pasangan calon, dengan ancaman akan dibuka kasusnya apabila tidak dilakukan.¹⁹

Proses pengkebirian Desa oleh organisasi sayap partai politik tidak berhenti sampai pada Pilkada saja, melainkan pada aparaturnya pemerintahan desa. Di mana Desa Sidawangi sendiri banyak sekali pejabat-pejabat desa yang sudah diberhentikan kemudian diangkat kembali dan tidak memberhentikan pejabat lainnya atau ada indikasi penumpukan pejabat desa. Imbas dari kejadian tersebut sangat terlihat sekali, masyarakat saat sekarang bersifat apatis terhadap pembangunan desa dan membiarkan begitu saja akan keadaan-keadaan tersebut.

Pernyataan Sri Mulyani sendiri tentang Desa pada dasarnya tidak dapat disamakan antara desa dengan kesatuan masyarakat hukum adat yang secara tegas dijamin UUD 1945:²⁰ “Desa merupakan representasi dari kesatuan masyarakat hukum terkecil yang telah ada dan tumbuh berkembang seiring dengan sejarah kehidupan masyarakat Indonesia dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tatanan kehidupan bangsa Indonesia”.

Bukti pengkebirian demokrasi desa sangat jelas dari pengertian desa itu sendiri, kemudian desa, praktiknya desa hanya diberlakukan layaknya sebagai daerah arena uji coba bagi partai politik melalui sayap-sayap politiknya. Adapun ukuran pengkebirian demokrasi oleh organisasi sayap partai politik dengan dapat dilihat dari beberapa segi:

- a) Pemilihan Kepala Desa yang luput dari perhatian pemerintah pusat justru dijadikan ajang bagi partai politik melalui sayap partai untuk mengendalikan desa;
- b) Desa sebagai entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, kurang mendapat perhatian dalam menata demokrasi dan pemerintah pusat hanya perkutat pada pembangunan fisik, akhirnya sentuhan sayap politik memainkan desa sebagai ajang penghimpunan kekuatan untuk partai

¹⁹ Sarip, *Pemikiran The King Can No Do Wrong dalam Pemikiran Politik Hukum Ketatanegaraan Indonesia* (2018) 20 (2) Jurnal Kanun Ilmu Hukum 316, 321 <<http://jurnal.unsyiah.ac.id/kanun/article/view/10157>> diakses 3 Oktober 2019.

²⁰ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Buku Pintar Dana Desa DanaDesa Untuk Kesejahteraan Rakyat (Membangun Indonesia Dari Pinggiran Dengan Memperkuat Daerah-Daerah dan DesaDalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia: Menciptakan Lapangan Kerja, Mengatasi Kesenjangan, dan Mengentaskan Kemiskinan)* (Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2017) 1.

politik;²¹

- c) Desa sekarang bukan merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang kemudian secara mudah diseragamkan oleh produk hukum yang berkenaan dengan desa;²²
- d) Desa sekarang sama seperti desa dalam lintas sejarah yakni menjadi arena eksploitasi, diperlakukan tidak adil, mulai dari era kerajaan, pemerintahan kolonial, hingga pemerintah NKRI. Cuma cara yang digunakan saat ini tidak sekeras masa lalu, yakni masuk melalui produk hukum.
- e) Ketegasan perundang-undangan kurang menyentuk organisasi sayap partai politik, sehingga partai politik menggunakan sayap partainya secara leluasa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hadir sebagai upaya pembaharuan desa. Undang-undang ini menjadi koreksi dan otokritik terhadap peraturan perundang-undangan tentang desa selama ini yang terkesan tidak serius dan memiliki komitmen besar terhadap standar pembangunan di desa. Mengenai pembaharuan desa, pembaharuan yang dimaksud tidak hanya sekedar melakukan revitalisasi desa atau merekonstruksi desa yang sudah rusak. Pembaharuan adalah proses transformasi sosial, atau perubahan yang sustain (berkelanjutan) yang direkayasa melalui perubahan paradigma, kebijakan publik, dan gerakan sosial dari masyarakat sipil.²³ Tapi tidak mempertimbangkan akan adanya tangan-tangan dari partai yang dapat menggerakkan desa sekaligus mengkebiri desa. Organisasi sayap partai memberikan andil besar bagi partai politik baik dalam upaya implementasi, sosialisasi maupun deseminasi program dan kebijakan partai.²⁴

²¹ Bandingkan dengan Hanafi Arief, 'Rekontruksi Hukum Tentang Hukuman Kebiri Bagi Pelaku Tidak Pidana Pelecehan Seksual (Analisis Yuridis Sosiologis PERPPU No. 1 Tahun 2016 Dalam Persepektif Kriminologi Hukum)' (2017) 14 (1) Jurnal Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora 110, 128-129 <<https://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/khazanah/article/view/1052>> diakses 10 Juni 2019.

²² Dalam hal ini pemerintah kurang memperhatikan desa-desa atau dengan kata lain menyamakan antara desa dan kesatuan masyarakat hukum adat padahal desa sekarang tidak lagi dapat dikatakan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Bahkan sekarang dengan lahirnya Undang-Undang Desa tersebut membuat masyarakat desa semakin mengikuti gaya-gaya kota yang sedikit demi sedikit menghilangkan identitas asli masyarakatnya.

²³ Ricard Timotus, '*Revitalisasi Desa Dalam Kontelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*' (2018) 48 (2) Jurnal Hukum & Pembangunan 321, 331 <<http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1666/1485>> diakses 20 Januari 2019.

²⁴ Syamsuddin Haris et al, *Panduan Rekrutmen & Kaderisasi Partai Politik*

2. Kekuasaan Ekonomi dalam Memainkan Paran Politik Uang yang Tidak Tersentuh Hukum

Demokrasi desa dalam catatan sejarah yang membuktikan bahwa pada masa lalu desa-desa di Indonesia telah dikelola dengan menggunakan sebuah sistem nilai tradisional yang prinsip dasarnya memiliki kemiripan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi modern. Bisa dikatakan demikian karena secara politik masyarakat desa mendasarkan dirinya kepada kedaulatan rakyat, hal ini bisa terlihat dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa oleh masyarakat desa yang bersifat langsung dimana calon-calonnya mereka ajukan sendiri kemudian kegiatan musyawarah dan rembug desa yang berlangsung secara intensif. Bukti empiris ini bahkan menunjukkan bahwa prinsip demokrasi yang dijalankan di desa memiliki tingkat kualitas yang lebih baik dibandingkan jika dilihat dari pemahaman konsep demokrasi populer yang sangat mekanistik dan prosedural.

Lahirnya gerakan reformasi pada tahun 1998, membawa dampak yang sangat luas dalam tata kehidupan dan penyelenggaraan pemerintahan yang ada. Di era Orde Baru, penyelenggaraan pemerintahan berjalan hanya semata-mata mengikuti kehendak penguasa dengan menjadikan birokrasi kekuasaan di pusat-pusat pemerintahan sebagai ujung tombak utama dengan mengabaikan berbagai potensi yang ada di masing-masing daerah. Dampak langsung dari penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah semakin seragam potensi dan kepentingan daerah yang ada. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka berakhirlah penyelenggaraan pemerintahan desa yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang tersebut tidak sesuai lagi dengan jiwa UUD 1945, khususnya yang menyangkut hak asal usul daerah yang bersifat istimewa, sehingga perlu diganti.

Adapun landasan pemikiran dari undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan rumusan tersebut, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 mengisyaratkan dan menghendaki bahwa pemerintahan desa (berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979) diganti dengan pemerintahan desa berdasarkan adat istiadat dan asal usul daerah yang bersifat

Ideal di Indonesia, Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat, Kedeputian Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi bekerja sama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI, Jakarta, 2016)19.

istimewa. Namun demikian penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut tetap merupakan subsistem dari penyelenggaraan pemerintahan, sehingga kepada desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga masyarakatnya. Pemilihan kepala desa merupakan pesta demokrasi, dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi dengan memberikan suara untuk memilih calon kepala desa yang bertanggung jawab dan dapat mengembangkan desa tersebut. Oleh karena itu, pemilihan kepala desa sangat penting, karena sangat mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa.

Desa merupakan entitas pemerintahan terendah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), hal ini dapat dilihat dalam pasal 18B ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 bahwa Negara mengakui kekhususan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain Negara mengakui eksistensi Desa sebagai bagian dari bentuk hirarki pemerintahan. Pasal 1 (1) Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa pengertian desa adalah; Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan kewenangan pemerintah desa dapat dilihat pada Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 18 Undang undang No.6 Tahun 2014 berbunyi “Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa”. Gerakan sayap politik di desa merupakan problematika yang dihadapi oleh partai-partai politik termasuk pengaturannya. Pemilihan kepala desa pada dasarnya sebagai proses politik yang lang-sung menyentuh kepentingan politik paling mendasar dari masyarakat, politik lokal diyakini lebih memengaruhi kehidupan setiap hari diban-ding politik nasional. Hal ini seperti ditegaskan oleh Terry Christensen,²⁵ menegaskan bahwa secara de-finisi, politik

²⁵ Christensen Terry, *Local Politics: Governing at The Grassroots* (Wadsworth Publishing Company 1995) 1.

lokal menekankan pada pengambilan keputusan, pengam-bilan suara, dan kebijakan publik yang dilakukan di tingkat lokal ketika seorang individu atau sekelompok kecil masyarakat dapat terlibat dan memengaruhi secara langsung.

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum juga memiliki tradisi dalam menyeleksi pemimpinnya. Tradisi tersebut dari waktu ke waktu telah mengalami evolusi sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan desa itu sendiri. Saat ini untuk melakukan seleksi pemimpin desa dilak-ukan melalui pemilihan kepala desa. Pemilihan kepala desa meskipun dalam bentuk sederhana adalah sebuah sistem politik, yang merupakan bagian dari sistem politik lain yang lebih besar dan kompleks. Desa dalam pandangan politik ada-lah sebuah masyarakat demokrasi, sebuah masyarakat yang mendasar-kan diri pada kedaulatan rakyat.²⁶ Demokrasi desa itulah yang dianggap sebagai demokrasi “asli” yang bisa dijadikan orientasi dalam pengem-bangan demokrasi modern di tingkat nasional, dengan ciri-ciri seperti musyawarah, rembug desa, dan pemilihan kepala desa oleh rakyat di desa, dari calon-calon yang mereka ajukan sendiri.

Desa sebagai laboratorium hukum ketatanegaraan mungkin kedengarannya tidak terlalu baik, fakta akan membuktikan bahwa desa pantas dijadikan sebagai laboratorium hukum ketatanegaraan Indonesia. Mulai dari cara hidup yang baik, sopan santun, dan yang terakhir tentunya berkenaan dengan politik uang selalu menjadi fenomena nasional dan melupakan akan keberadaan laboratorium-nya itu sendiri. Dilihat dari persefektif sosial, hukum merupakan salah satu dari sub-sistem sosial yang juga memiliki ketergantungan dengan sub-sistem sosial yang lain. Begitu juga dengan ketata-negaraan Indonesia yang membagi wilayah pemerintahan ke dalam tiga bagian yakni pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa. Ketiganya tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya dan merupakan satu kesatuan yang utuh, justru desa dalam hal ini sebagai dasar pembentukan negara atau sebagai laboratorium negara Indonesia.

²⁶ Amirotn Sholikhah, 'Perilaku Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Kepala Desa (Studi Pada Masyarakat Kutasari Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap)' (2014) 8 (1) Jurnal Komunika 79, 84 <<http://ejournal.iainpurwokerto.ac.id/index.php/komunika/article/view/750>>diakes 20 Oktober 2019.

Politik uang sudah menjadi lumrah pada acara Pilkdes yang dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia.²⁷ Misalnya Pilkades serentak di Kabupaten Cirebon yang diikuti oleh 101 Desa dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2017 telah menampar proses demokrasi Indonesia dari jaman terang benerang menjadi jaman kegelapan.²⁸ Buktinya politik uang Pilkades tidak tanggung-tanggung apabila dibandingkan dengan Pilkada tahun 2013, Pilpres, dan Legislatif tahun 2014. Politik uang Pilkada 2013 di Kabupaten Cirebon Desa Sidawangi hanya sekitar Rp.20.000,00-Rp.50.000,00 per-orang yang berasal dari tim sukses. Kemudian Kelurahan Sumber sekitar merata Rp.50.000,00 per-orang.²⁹ Pilpres tahun 2014 di Kabupaten Cirebon kurang terdengar akan adanya politik uang, tingkatan legislatif berkisar Rp.10.000,00-Rp.30.000,00.

Hal yang sangat luar biasa tentang politik uang justru terjadi pada Pilkades 2017 di Desa Sidawangi Kecamatan Sumber setiap per-pemilih bisa memperoleh sekitar Rp.150.000,00-Rp.600.000,00.³⁰ Begitu juga dengan beberapa desa yang ada di Kabupaten Cirebon Propinsi Jawa Barat ternyata bukti politik uang

²⁷ Dibuktikan dengan beberapa hasil penelitian yang ditulis dalam jurnal-jurnal baik jurnal hukum maupun jurnal politik tentang politik uang pilkades namun sangat disayangkan respon dari pemerintah pusat belum juga kunjung.

²⁸ Istilah jaman kegelapan diartikan sebagai jaman yang sebetulnya secara peradaban manusia sudah maju termasuk desa didalamnya. Namun, istilah tersebut lebih mengedepankan moral dan etika hal ini sejalan dengan istilah jaman jahilyah dimana bangsa Arab secara peradaban maju namun secara moral dan etika mengalami kemunduran.

²⁹ Keterangan tersebut merupakan sumber yang didapatkan dari proses diskusi dari warga Desa Sidawangi pada tanggal 12 Agustus 2018 diskusi kecil dan tidak formal di Dusun Tiga Blok Capar dan warga Kelurahan Sumber pada tanggal 17 Agustus 2018 pada salah-salah perayaan Hari Kemerdekaan Indonesia ke-73. Mereka yang mendapatkan uang dari proses Pilkada yakni bagi mereka yang benar-benar dipastikan akan memilih dan tidak akan membelotkan suaranya, bagi mereka yang tidak diketahui akan mendukung siapa justru ada yang tidak mendapatkan dan ada juga yang mendapatkan lebih.

³⁰ Data di Desa Sidawangi diperoleh sangat jelas yang kebetulan banyak anggota keluarga penulis yang tinggal di desa tersebut, termasuk orang tua penulis sendiri yang mendapatkan Rp. 600.000 dari berbagai calon. Untuk Pilpres sendiri di desa-desa kurang menarik yang lebih disebabkan oleh jumlah uang yang sedikit jika dibandingkan dengan jumlah yang masyarakat terima pada acara Pilkades. Bahkan, bagi masyarakat desa yang telah berubah statusnya menjadi kelurahan menginningkan kembali seperti desa hasil wawancara dengan warga kelurahan Sumber Tanggal 17 Agustus 2018. Lihat dan bandingkan dengan Diding Rahmat dan Sarip 'Konsekuensi Dekonsentrasi Dalam Pemilihan Gubernur' (2015) 2 no 2 Jurnal Unifikasi 61, 67 <<https://journal.uniku.ac.id/index.php/unifikasi/article/view/237>> diakses 3 Februari 2019.

yang berkenaan dengan penggunaan uang yang paling besar sangat menentukan pemenang. Nilai-nilai ketokohan di desa telah tergerus oleh politik uang, namun tidak ada satupun masyarakat yang komplrit terhadap kejadian-kejadian dalam politik uang terkait Pilkades.³¹

Bahkan, para kontestastan Pilkades melakukan perang politik uang dengan sangat terbuka sampai pada kata “serangan fajar”.³² Sejalan dengan pendapat Rusjdi Hamka sebagaimana dikutip Indra Ismawan menyatakan politik uang biasa diartikan sebagai upaya untuk mempengaruhi perilaku orang dengan menggunakan imbalan tertentu. Ada yang mengartikan politik uang sebagai tindakan jual beli suara pada sebuah proses politik dan kekuasaan.³³ Begitu juga Kabupaten Demak Rp 50.000-Rp.500.000per-pemilih.³⁴ Misalnya di Desa Kalikondang, Kecamatan Demak. Pemilih menerima saweran Rp 100.000-200.000.³⁵ Di Desa Ngawen, Kecamatan Wedung pun sama. Uang saweran berkisar Rp 150.000-200.000 ditambah paket sembako. Begitupun di Desa Tamansari, Kecamatan Mranggen, para calon kepala desa rata-rata membagi uang kepada pemilihnya sebesar Rp 50.000. Sementara di Desa Banjarsari, Kecamatan

³¹ Bahkan Peraturan Bupati juga tidak menekankan pada kehati-hatian akan adanya permainan politik uang dalam pilkades. Lebih jelas lihat Peraturan Bupati Cirebon Nomor 60 Tahun 2017 tentang Pemilihan Pengangkatan dan Pemberhentian Kuwu di Kabupaten Cirebon, Berita Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 60 Tahun 2017 Seri E. 53.

³² Kata Serangan Pajar lihat, Fitryah, ‘Cara Kerja Politik Uang (Studi Kasus Pilkada dan Pilkades di Kabupaten Pati’ (2015) 6 (2) Jurnal Politika 101, 102 <<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/view/10716>> diakses 4 Maret 2019.

³³ Indra Ismawan, *Money Politics Pengaruh Uang Dalam Pemilu* (Media Presindo 1999) 4. Lihat juga Ariandi Saputra, ‘Politik Uang Dalam Pemilihan Legislatif di Kota Pekanbaru Tahun 2014’ (2016) 3 (1) Jurnal Jom FISIP 1, 2. <<https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/8101>> diakses 20 Oktober 2019. Bandingkan dengan Nuratika, ‘Politik Uang Pemilihan Kepala Daerah di Desa Ketapang Permai dan Desa Tanjung Kulim Kabupaten Kepulauan Meranti Tahun 2015’ (2017) 4 (2) Jurnal Jom FISIP 1, 9 <<https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/15589>> diakses 20 Oktober 2019. Lihat juga Ismail, Laporan Hasil Penelitian/Survey Pengaruh Money Politic Terhadap Daya Pilih Masyarakat Di Kabupaten Tabalong (Kalimantan Selatan: Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Tabalong Kalimantan Selatan 2015) 1.

³⁴ Ari Widodo, ‘Besaran Politik Uang Pilkades di Demak Rp. 50.000-500.000 per Pemilih’ <<https://regional.kompas.com/read/2017/10/02/08355381/besaran-politik-uang-pilkades-di-demak-rp-50000-500000-per-pemilih>> diakses 10 Agustus 2018.

³⁵ Yang perlu diperhatikan apapun istilah yang digunakan untuk politik uang bisa berupa kata saweran, bantuan, sedekah atau lain sebagainya tapi akhirnya memiliki tujuan yang sama yakni memenangkan pemilihan.

Gajah, antara Rp 200.000-350.000. Pilkades di Desa Sidawangi dengan nominal politik uang yang sangat fantastis telah berhasil meningkatkan demokrasi partisipasi langsung, bahkan yang dalam keadaan sedang sakitpun tidak ragu-ragu untuk memilih. Kejadian politik uang di Desa Sidawangi dan berapa kejadian di Kabupaten Demak tidak satu pun mendapat perhatian secara nasional terkait dengan politik uang dalam Pilkades.

Apa yang terjadi pada tataran Pilkades akibat tindakan organisasi sayap politik yang terlalu ikut campur, pada akhirnya nilai-nilai yang diharapkan dalam demokrasi Pancasila mengalami sedikit kegagalan.³⁶ Dengan kegagalan demokrasi desa, maka partai politik harus segera berbenah atas sayap-sayap politiknya agar tidak mempengaruhi demokrasi di desa dan sekaligus harus ada pengaturan yang ketat berkenaan dengan organisasi sayap politik itu sendiri.

Orientasi ini merupakan ikatan yang kuat di antara anggota-anggotanya dan dapat menumbuhkan suatu identitas kelompok (*group identity*) yang kuat. Organisasinya kurang ketat dibanding dengan partai politik. Berbeda dengan partai politik, gerakan sering tidak mengadukan nasib dalam pemilihan umum. Partai politik juga berbeda dengan kelompok penekan (*pressure group*) atau istilah yang lebih banyak dipakai dewasa ini, kelompok kepentingan (*interest group*). Partai politik bertujuan memperjuangkan suatu kepentingan dalam skala yang luas melalui mekanisme pemilu, sedangkan kelompok penekan atau kelompok kepentingan yang lain seperti kelompok profesi, kelompok adat, organisasi kemasyarakatan hanya mengejar kepentingan-kepentingan sesaat dalam ruang lingkup yang lebih kecil serta melewati mekanisme politik formal seperti pemilu.

Demi terwujudnya suatu demokrasi yang baik partai politik harus mempunyai kader-kader partai yang berkualitas, unggul, kuat serta solid melalui proses rekrutmen dan kaderisasi politik, karena melalui kader partai yang akan maju dalam proses pemilu sebagai wakil rakyat. Partai politik haruslah berpartisipasi aktif dalam pemerintahan, dengan mendudukkan kader-kadernya menjadi

³⁶ Sarip, 'The Manifestation of Indonesian Democracy; Between Pancasila State of Law and Islamic Nomocracy' (2018) 9 (2) Jurnal Novelty 192, 197 <<http://journal.uad.ac.id/index.php/Novelty/article/view/11517>> diakses 1 Oktober 2019. Lihat Sarip dan Abdul Wahid, 'Kemajemukan Visi Negara Hukum Pancasila Dalam Misi Negara Hukum Indonesia' (2018) 2 (2) Jurnal Refleksi Hukum 109, 121 <<https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/1609>> diakses 1 Oktober 2019.

pejabat pemerintah sbagai wakil rakyat, sehingga dapat turut serta dalam mengambil dan menentukan keputusan politik berupa kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Hal ini sesuai dengan proses rekrutmen yang berarti proses pengisian jabatan-jabatan politik pada lembaga-lembaga politik, termasuk jabatan dalam birokrasi atau administrasi negara dan partai-partai politik. Rekrutmen politik mempunyai fungsi yang sangat penting bagi suatu sistem politik, karena melalui proses ini orang-orang yang akan menjalankan sistem politik ditentukan. Partai politik menjalankan fungsi rekrutmen dan kaderisasi politik, pada fungsi ini seseorang mengalami proses politik yaitu menyeleksi, menjaring dan melatih calon-calon pemimpin yang dipersiapkan untuk menjadi pemimpin yang dapat menyalurkan aspirasi dan mengemban amanat dari masyarakat. Dan menjadi pemimpin yang tidak hanya untuk kepentingan partainya tapi juga untuk kepentingan rakyat.

Dengan mempunyai kader-kader politik yang berkualitas, partai politik tidak akan kesulitan dalam menentukan pemimpinnya dan mempunyai kesempatan untuk mengajukan kader yang berkompentensi sebagai calon pemimpin politik di pemerintahan serta diharapkan dapat berpartisipasi aktif dalam pemerintah sebagai pemimpin yang baik dan amanah yang memperjuangkan kepentingan rakyat. Maka dari itu setiap partai politik pasti mempunyai pola atau sistem rekrutmen dan kaderisasi yang berbeda-beda sesuai dengan sistem pemikiran dan ideologi politik yang dianut masing-masing partai politik. Oleh karena itu, adalah sangat perlu untuk melihat bagaimana makna demokrasi secara empirik, yakni demokrasi dalam kehidupan politik praktis.³⁷

Pola rekrutmen dan mekanisme kaderisasi meliputi segala aktifitas partai politik dimulai dari penerimaan anggota, penyeleksian kader, pembinaan kualitas kader sampai dengan penempatan/penugasan kader-kader partai dalam jabatan-jabatan strategis. Kaderisasi belum menjadi prioritas bagi partai politik di Indonesia. Selama masa orde baru hingga era reformasi, mayoritas partai politik masih mengandalkan figur, ketenaran bahkan dinasti, untuk meraih dukungan dalam pemilihan umum. Banyak partai politik di Indonesia saat ini yang menerapkan kaderisasi instan dengan merekrut tokoh-tokoh yang dianggap populer atau mapan secara finansial untuk memperoleh suara terbanyak dalam suatu

³⁷ Marojahan JS Panjaitan, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945* (Pustaka Reka Cipta, 2017) 93-94.

pemilihan umum misalnya partai politik merekrut selebritis untuk diajukan dalam pemilihan umum, tentu hal itu dapat merusak proses regenerasi didalam partai politik.

Kebijakan kaderisasi instan lebih banyak menghasilkan kader yang pragmatis. Rendahnya kesadaran akan kualifikasi inilah yang akan menimbulkan partai untuk memaksakan diri dalam mengajukan figur yang tidak berkualitas dalam pemilihan umum baik ditingkat daerah maupun nasional. Hal tersebut sangatlah merugikan partai dan masyarakat dalam jangka panjang namun tidak semua partai politik mempunyai sistem kaderisasi yang jelas. Tingkat pengetahuan dan pemahaman kader dari partai politik tentang visi, misi, dan ideologi partai politik masih dirasa sangat kurang.

Dalam pemaham demokrasi, sistem politik, dan tata kelola penyelenggaraan negara terasa timpang antara kader partai besar dan partai kecil, maka dapat dikatakan bahwa partai politik belum bisa melaksanakan fungsinya dengan baik untuk memberikan pendidikan politik terhadap generasi selanjutnya. Banyaknya alternatif pilihan dan meluasnya ruang gerak partisipasi rakyat memberikan indikasi yang kuat bahwa sistem pemerintahan di tangan rakyat sangat mungkin diwujudkan sehingga perlu adanya upaya untuk memperkuat kondisi internal maupun eksternal partai.

C. Penutup

Probematikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bertujuan untuk membangun desa tanpa disadari telah mengkebiri desa walaupun agenda pengentasan kemiskinan dan pemerataan pembangunan dianggap berhasil. Desa dikatakan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demokrasi desa telah dikebiri secara tidak langsung oleh organisasi saya politik. Fakta pengkebirian secara jelas diperlihatkan oleh organisasi sayap partai politik sebagaimana yang terjadi pada Pilkades Desa Sidawangi. Untuk itu perlu kiranya pemerintah meninjau kembali peraturan-peraturan tentang desa agar terhindar dari pengkebirian yang dilakukan oleh organisasi sayap partai politik.

DAFTAR BACAAN

Buku

- Amanulloh N, *Buku 3 Demokratisasi Desa* (Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia 2015).
- Arya Brata R, *Memperbaiki Tata Kelola Pemerintahan Analisis Masalah Antikorupsi, dan Kebijakan Kontemporer*, (Pustaka Mania 2018).
- Haris S, et al, *Panduan Rekrutmen & Kaderisasi Partai Politik Ideal di Indonesia*, Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat, Kedeputian Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi bekerja sama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI 2016).
- Ismawan I, *Money Politics Pengaruh Uang Dalam Pemilu*, (Media Presindo 1999).
- JS Panjaitan M, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*, (Pustaka Reka Cipta 2017).
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Buku Pintar Dana Desa DanaDesa Untuk Kesejahteraan Rakyat (Membangun Indonesia Dari Pinggiran Dengan Memperkuat Daerah-Daerah dan DesaDalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia: Menciptakan Lapangan Kerja, Mengatasi Kesenjangan, dan Mengentaskan Kemiskinan)*, (Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2017).
- Terry C, *Local Politics: Governing at The Grassroots*, (Wadsworth Publishing Company 1995).
- Tjiptoherjanto P, dan M. Prijono Y, *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (Sinar Harapan 1983).

Artikel Jurnal

- Arief H, 'Rekontruksi Hukum Tentang Hukuman Kebiri Bagi Pelaku Tidak Pidana Pelecehan Seksual (Analisis Yuridis Sosiologis PERPPU No. 1 Tahun 2016 Dalam Persepektif Kriminologi Hukum)' (2017) 14 no 1 Jurnal Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora <

<https://jurnal.uin-antasari.ac.id/index.php/khazanah/article/view/1052>> diakses 10 Juni 2019.

Candra Purnamasari G, 'Pergeseran Fungsi dan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi BPD Desa Kunjang)' (2019) 3 no 2 Jurnal Refleksi Hukum < <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/2500/1227>> diakses 1 Desember 2019.

Fitryah, 'Cara Kerja Politik Uang (Studi Kasus Pilkada dan Pilkadaes di Kabupaten Pati)' (2015) 6 no 2 Jurnal Politika < <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/view/10716>> diakses 4 Maret 2019.

Hidayat E, Prasetyo B, dan Yuana S, 'Runtuhnya Politik Oligarki dalam Pemilihan Kepala Desa: Kekalahan Incumbent Pada Pilkadaes Tanjung Kabupaten Kediri, (2018) 4 no 1 Jurnal Politik < <http://jurnalpolitik.ui.ac.id/index.php/jp/article/view/193/101>> diakses 1 Januari 2019.

Kushandajani, 'Implikasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa' (2016) 2 1 Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan < <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jiip/article/view/1635/1083>> diakses 2 November 2019.

Kusnadi A, 'Perkembangan Politik Hukum Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa' (2015) 2 no 3 Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum < <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9457/4249>> diakses 10 Oktober 2019.

Negeri Wijaya D, 'Jean-Jeques Rousseau dalam Demokrasi' (2016) 1 no 2 Jurnal Politik Indonesia: Indonesia Political Science Review < <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/jpi/article/view/9075/5996>> diakses 2 Februari 2019.

Nuratika, 'Politik Uang Pemilihan Kepala Daerah Di Desa Ketapang Permai Dan Desa Tanjung Kulim Kabupaten Kepulauan Meranti Tahun 2015' (2017) 4 no 2 Jurnal Jom FISIP < <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/15589> >

diakses 20 Oktober 2019.

Rahmat D, Sarip S, "Konsekuensi Dekonsentrasi Dalam Pemilihan Gubernur' (2015) 2 no 2 Jurnal Unifikasi < <https://journal.uniku.ac.id/index.php/unifikasi/article/view/237>> diakses 3 Februari 2019.

Ricard Timotus, 'Revitalisasi Desa Dalam Kontelasi Desentralisasi Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa' (2018) 48 no 2 Jurnal Hukum & Pembangunan <<http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1666/1485> > diakses 20 Januari 2019.

Rudiadi, Herawati R, 'Pemilihan Kepala Desa Serentak Dalam Persepektif Otonomi Desa (Studi Kasus Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak Tahun 2016 di Kabupaten Rokan Hilir, Propinsi Riau)' (2017) 13 no 1 Jurnal Law Reform < [https://ejournal.undip.ac.id › index.php › lawreform › article](https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article) > diakses 20 Oktober 2019.

Saputra A, 'Politik Uang Dalam Pemilihan Legislatif Di Kota Pekanbaru Tahun 2014' (2016) 3 no 1 Jurnal Jom FISIP < <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/8101>> diakses 20 Oktober 2019.

Sarip S, 'Pemikiran the King can no do wrong dalam Pemikiran Politik Hukum Ketatanegaraan Indonesia' (2018) 20 no 2 Jurnal Kanun Ilmu Hukum <<http://jurnal.unsyiah.ac.id/kanun/article/view/10157> > diakses 3 Oktober 2019.

Sarip S, 'Produk Hukum Pengkebirian Pemerintahan Desa' (2019) 49 no 1 Jurnal Hukum & Pembangunan <<http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1910/1515>> diakses 7 Juni 2019.

Sarip S, 'The Manifestation of Indonesian Democracy; Between Pancasila State of Law and Islamic Nomocracy' (2018) 9 no 2 Jurnal Novelty < <http://journal.uad.ac.id/index.php/Novelty/article/view/11517> > diakses 1 Oktober 2019.

Sarip S, Wahid A, 'Kemajemukan Visi Negara Hukum Pancasila Dalam Misi Negara Hukum Indonesia' (2018) 2 no 2 Jurnal Refleksi Hukum

< <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/1609> >
diakses 1 Oktober 2019.

Sholikhah A, 'Perilaku Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Kepala Desa (Studi Pada Masyarakat Kutasari Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap)' (2014) 8 no 1 Jurnal Komunika <<http://ejournal.iainpurwokerto.ac.id/index.php/komunika/article/view/750>> diakses 20 Oktober 2019.

Yani Yuningsih N, Singka Subekti V, 'Demokrasi Dalam Pemilihan Kepala Desa? Studi Kasus Desa Dengan Tipologi Tradisional, Transisional dan Modern di Propinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013.' (2016) 1 no 2 Jurnal Politik <<http://jurnalpolitik.ui.ac.id/index.php/jp/article/view/21/53>> diakses 8 Oktober 2019.

Website, Penelitian, Wawancara

Jehamun P, 'Eksistensi Organisasi Sayap Parpol Alami Masalah Serius', <https://bernasnews.com/eksistensi-organisasi-sayap-parpol-hadapi-masalah-serius/>. Akses 14 November 2019.

JS Panjaitan M, 'Fungsi Hubungan Organisasi Sayap Partai Politik Dengan Partai Politik di Indonesia, (2019) 1, 4.<<https://fh.uui.ac.id/wp-content/uploads/2019/06/call-for-paper-pshk-fh-uui-dirjen-ahu-kemenhumham-ri-fungsi-dan-hubungan-organisasi-sayap-partai-politik-dg-parpol-di-ina-marojahan-js-panjait.pdf> > diakses 10 Desember 2019.

Widodo A, 'Besaran Politik Uang Pilkades di Demak Rp. 50.000-500.000 per Pemilih, <https://regional.kompas.com/read/2017/10/02/08355381/besaran-politik-uang-pilkades-di-demak-rp-50000-500000-per-pemilih> diakses pada tanggal 10 Agustus 2018.

Ismail, Laporan Hasil Penelitian/Survey Pengaruh Money Politic Terhadap Daya Pilih Masyarakat Di Kabupaten Tabalong. (Kalimantan Selatan: Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Tabalong Kalimantan Selatan 2015).

Wawancara dengan Suherman selaku Kepala Dusun Tiga Desa Sidwangi Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon, dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 21 Maret 2019, Pukul 16.15 WIB.

Wawancara dengan Budi selaku Pengelola Program Pancimas Di Dusun Empat Desa Sidawangi Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon pada hari Jumaat tanggal 22 Maret 2019, Pukul 11.20 WIB.

Diskusi dengan Mulyana selaku wartawan media online di Kabupaten Cirebon di Universitas Muhammadiyah Cirebon tepatnya di Fakultas Hukum pada hari Senin 15 Januari 2018, Pukul 10.35 WIB.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Bupati Cirebon Nomor 60 Tahun 2017 tentang Pemilihan Pengangkatan dan Pemberhentian Kuwu di Kabupaten Cirebon, Berita Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 60 Tahun 2017 Seri E.53.

Urgensi Pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah

Dani Sintara

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muslim Nusantara Al Washliyah

A. Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Demikian diatur Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Ini berarti bahwa negara yang bersusunan negara kesatuan, maka segenap kekuasaan/kewenangan serta tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan guna mewujudkan kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa berada dibawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada pemerintah pusat.¹

Kenyataannya pelaksanaan sentralisasi kekuasaan memberikan efisiensi dalam pengambilan keputusan.² Namun Para pendiri negara menyadari keadaan alamiah yang terdapat dalam masyarakat Indonesia yang sangat beragam. Maka diaturlah tipe pemerintahan di Indonesia berdasarkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan kelompok-kelompok masyarakat didaerah.³ Pada akhirnya menciptakan Pemerintahan Daerah berdasarkan sistem desentralisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Apabila dilihat dari segi teknis, desentralisasi melahirkan argumentasi yang dapat menunjang kelancaran jalannya pemerintahan

¹ T, Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, (2006).

² F. Akbar Nasution, *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bangsa Press, Medan, (2003).

³ K. Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (2010).

daerah, yaitu: rakyat suatu daerah berkewajiban untuk memajukan daerahnya, dan lebih erat hubungannya serta lebih mengenal kebutuhan-kebutuhan daerah.⁴

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan, termasuk pengelolaan keuangan daerah secara mandiri. Karena otonomi daerah yang dihasilkan melalui devolusi kekuasaan hanya akan membawa pengaruh positif apabila diimbangi dengan pengelolaan keuangan.⁵

Akan tetapi meskipun kepada daerah diberi kewenangan dalam pengelolaan keuangan. Namun pelaksanaannya harus disertai dengan adanya pertanggungjawaban. Tentunya yang bertanggungjawab adalah Kepala Daerah, mengingat bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan adalah salah satu wujud dari pemerintahan yang demokratis. Tanpa sarana seperti itu hilanglah arti demokrasi karena pemerintah telah berubah menjadi penguasa yang tidak perlu memberikan pertanggungjawaban.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah dimaksudkan untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan daerah dibuat dan dilaksanakan. Untuk itulah perlu pertanggungjawaban sebagai salah satu bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan jalannya Pemerintah Daerah. Tujuannya agar diperoleh umpan balik guna dilakukan perbaikan apabila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

Kenyataannya sehubungan dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan melahirkan suatu asumsi yaitu: pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan kompromi politik. Prosesnya penuh dengan nuansa tarik menarik kepentingan politik antara lembaga politik yang ada didaerah.

Kompromi politik antara lembaga politik yang ada didaerah akan membawa dampak buruk bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Padahal tujuan dilaksanakannya otonomi daerah secara umum adalah untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsur bangsa yang beragam didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang utuh.

⁴ F. Akbar Nasution, *Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Asli Pendapatan Daerah*, PT. Sofmedia, Medan, (2009).

⁵ C. Enjelita Kaunang, A. T Naukoko, A. T Londa, *Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Otonomi Daerah: Studi Pada Kota Manado (Tahun 2010-2014)*, JBIE, 16, 02(2016).

Permasalahan dalam penelitian ini adalah: bagaimana urgensi pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah?

B. Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan dibidang pengelolaan keuangan, yaitu kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah kekuasaan Pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebahagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala Pemerintahan Daerah untuk mengelola keuangan daerah. Ketentuan tersebut tentunya berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah.⁶

Pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah salah satunya adalah dalam bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dimuat dalam Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ). Disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk diparipurnakan dan didengar pendapat dari tiap-tiap fraksi. Kemudian dilakukan pembahasan bersama dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lalu dibuat kesimpulan.

Apabila dijabarkan lebih lanjut mengenai mekanisme pertanggungjawaban terhadap pengelolaan keuangan daerah. Maka dimulai dari Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, dan hutang, yang berada dalam tanggungjawabnya.

Penyelenggaraan akuntansi merupakan pencatatan/penatausahaan atas transaksi keuangan dilingkungan SKPD guna menyiapkan laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan yang disampaikan kepada Kepala Daerah melalui Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah (PPKD). Kepala SKPD selaku pengguna anggaran/pengguna barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang menjadi tanggungjawabnya telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.⁷

⁶ A. Syafrudin, *Kapita Selektta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Citra Media, Yogyakarta, (2006).

⁷ A. Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (2008a).

Laporan keuangan dilampiri dengan laporan ikhtisar realisasi kinerja dan laporan Badan Keuangan Milik Daerah/Perusahaan. Ikhtisar realisasi kinerja disusun dari ringkasan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Laporan keuangan Pemerintah Daerah tersebut diatas disusun berdasarkan laporan keuangan SKPD dan disampaikan kepada Kepala Daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Kemudian Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah dalam bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁸

LKPJ Kepala Daerah disampaikan dalam rapat paripurna DPRD kemudian dibahas secara internal oleh DPRD. Berdasarkan hasil pembahasan DPRD menetapkan keputusan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima. Keputusan DPRD disampaikan kepada Kepala Daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada Kepala Daerah untuk perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kedepan. Apabila LKPJ yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah tidak ditanggapi oleh DPRD dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah laporan LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan.⁹

Dapat dikatakan bahwa dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, Pemerintah Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan standard akuntansi pemerintahan, sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu terlebih dahulu diperiksa oleh BPK.

C. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Hasil Kompromi Politik.

Kekuasaan cenderung di salah gunakan dan kekuasaan yang mutlak pastilah di salah gunakan. Itulah kalimat yang pernah di kemukakan oleh Lord Acton. Seorang sarjanawan Inggris yang hidup antara tahun 1838 hingga 1902, pada awalnya hanya sebuah hipotesa belaka. Hipotesa yang akhirnya seakan menjadi takdir yang tak

⁸ A. Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (2008b).

⁹ S. Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, (2008).

terbantahkan lagi oleh sejarah panjang kekuasaan.¹⁰

Selanjutnya adalah dimana keterkaitan antara kalimat yang dikemukakan oleh Lord Acton tersebut dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah?

Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disingkat UU PEMDA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 disebutkan bahwa DPRD hanya melahirkan rekomendasi terhadap LKPJ yang disampaikan oleh Kepala Daerah. Dengan perkataan lain bahwa DPRD tidak lagi dapat menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

Kenyataannya, meskipun bagi DPRD tidak memungkinkan untuk menolak LKPJ yang disampaikan oleh Kepala Daerah. Namun dengan hak yang melekat pada DPRD, maka tidak menutup kemungkinan bagi DPRD untuk melakukan tindakan apabila terhadap LPKJ dinilai tidak sesuai dengan tolak ukur Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang dilakukan dalam rangka fungsi pengawasan DPRD. Hal tersebut dilakukan sehubungan dengan operasionalisasi dari teori check and balances yang pada prinsipnya agar adanya pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.¹¹

Fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan melalui hak yang ada pada DPRD, yaitu: hak interpelasi merupakan hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara. Hak angket yaitu hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak petisi yaitu hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.¹²

¹⁰ D. Thaib, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (2003).

¹¹ M. Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, PT. Refika Aditama, Jakarta, (2009).

¹² H. AW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (2008).

Berdasarkan hak-hak yang melekat pada DPRD bisa mengakibatkan Kepala Daerah di *impeachment* oleh DPRD. Namun pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah tidak diimbangi dengan adanya pengawasan terhadap DPRD. Sampai saat sekarang ini belum ada peraturan khusus yang mengatur tentang kontrol terhadap DPRD.

Akibatnya dalam melaksanakan pertanggungjawaban terhadap pengelolaan keuangan daerah Kepala Daerah menjadi tersandera dengan kekuatan dan/atau kepentingan politik yang ada di DPRD. Karena apabila Kepala Daerah berasal dari Partai Politik minoritas/berasal dari calon independen maka dalam proses pertanggungjawabannya akan banyak mendapat tekanan dari DPRD. Sedangkan apabila Kepala Daerah berasal dari Partai Mayoritas di DPRD maka akan menyulitkan DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Dengan situasi yang demikian menjadikan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah sebagai kompromi politik antara DPRD dengan Kepala Daerah. Pada akhirnya membawa dampak buruk bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Karena tujuan dilaksanakannya otonomi daerah tidak terlaksana, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Pendapat tersebut diatas sesuai dengan yang dikemukakan oleh J. Kaloh. Hubungan legislatif dan eksekutif di daerah dapat melahirkan bentuk hubungan searah negatif apabila antara eksekutif daerah dan legislatif daerah berkolaborasi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik.¹³

Oleh karena itu harus ada kontrol eksternal dari DPRD yang akan menjadi wadah untuk menampung, menyalurkan, dan memperjuangkan keluhan-keluhan dari masyarakat terhadap tindakan yang dilakukan oleh anggota DPRD maupun lembaganya. Dalam rangka check and balances system pada masa yang akan datang kepada Pemerintah Daerah diberi juga kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap DPRD.

D. Pendekatan Perbandingan Sistem Hukum Terhadap Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah.

Apabila dilihat dari aspek perbandingan sistem hukum, terutama sistem hukum *civil law* dan sistem hukum *common law*, yang

¹³ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, (2002).

berkenaan dengan Institusi Hukum, maka dalam tradisi hukum *common law* tidak ada dikenal istilah tradisi legislatif yang berusaha untuk mengubah atau memperbaiki hukum melalui legislator. Tidak seperti yang terjadi pada *civil law*. Oleh sebab itu, fakta sejarah yang signifikan adalah bahwa *common law* telah dikembangkan didalam dan oleh Pengadilan sehingga memberikan hukum yang dibuat oleh Hakim. Sementara *civil law* dirumuskan, disusun dan diperbaiki kemudian dikodifikasikan dan diberikan kekuatan menurut Undang-Undang oleh Legislator. Oleh karena itu didalam yurisdiksi *common law* kaitannya dengan Institusi Hukum yang menjadi tipikalnya adalah kepercayaan, prinsip kesalahan, dan pertimbangan. Sementara dalam yurisdiksi *civil law* ada kecenderungan yang kuat terhadap formalisme dan peraturan-peraturan yang melindungi integritas moral.¹⁴

Kesimpulannya adalah dalam sistem hukum *civil law* mengedepankan positivisme hukum. Positivisme hukum memiliki beberapa makna, sebagian besar pengikutnya berpegang pada 2 (dua) proporsisi dasar, yaitu: pertama, defenisi hukum seharusnya tidak bergantung pada persoalan validitas moral. Kedua, hukum seharusnya hanya diidentifikasi menurut ketentuan-ketentuan formal yang konkrit seperti legislasi. H.L.A. Hart pada prinsipnya menyatakan bahwa hukum adalah perintah manusia dan tidak perlu ada hubungan antara hukum dan moralitas.¹⁵

Oleh karena itu kompromi politik antara Kepala Daerah dan DPRD terkait dengan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari kekeliruan prosedural formal yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh legislatif membuka peluang untuk terjadinya kompromi politik, yaitu pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah tidak dapat ditolak oleh DPRD. Namun dengan kewenangan yang ada pada DPRD (fungsi pengawasan) maka DPRD dapat memberi tekanan kepada Kepala Daerah sehingga mengakibatkan Kepala Daerah mau tidak mau harus berkolusi bersama DPRD dengan mengabaikan pertanggungjawaban moral. Dalam sistem hukum *civil law* yang dianut oleh Bangsa Indonesia (mengutamakan positivisme hukum) tidak ada kewajiban harus bertanggungjawab secara moral, yang penting sesuai dengan peraturan perundang-undangan meskipun secara nyata bertentangan dengan

¹⁴ P. de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Socialist Law*, Nusa Media dan Diadit Media, Bandung dan Jakarta, (2016).

¹⁵ W. Menski, *Perbandingan Hukum Dalam Konteks Global Sistem Eropa, Asia dan Afrika*, Nusa Media, Bandung, (2016).

rasa keadilan dalam masyarakat. Karena salah satu ciri positivisme hukum adalah tidak perlu ada hubungan antara hukum dan moralitas.

Seyogyanya apabila hal tersebut terjadi di negara dengan Sistem Hukum common law Kepala Daerah tidak perlu khawatir untuk mendapat tekanan dari DPRD karena alat ujinya bukanlah prosedural formal yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi melalui putusan Hakim apakah pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah tersebut sesuai dengan cita-cita otonomi daerah atau tidak.

E. Kesimpulan

Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah yang ada saat sekarang ini masih didasarkan pada kepentingan politik oleh lembaga-lembaga politik yang ada di daerah. Akibatnya tidak tercapai tujuan dilaksanakannya otonomi daerah, yang salah satunya adalah untuk lebih mensejahterakan masyarakat yang ada di daerah. Kompromi politik antar lembaga politik yang ada di daerah disebabkan oleh karena ketidakseimbangan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah.

F. Saran

Harus dilakukan penguatan terhadap mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah, yaitu sebelum DPRD menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah maka harus dilakukan pengujian terlebih dahulu di Mahkamah Agung. Artinya DPRD tidak memiliki kekuasaan mutlak untuk menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah secara sepihak. Kepala Daerah juga harus memiliki kewenangan untuk mengawasi kinerja DPRD agar check and balances system dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Citra Media, Yogyakarta, (2006).
- A. Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (2008a).
T. Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, (2006).
- C. Enjelita Kaunang, A. T Naukoko, A. T Londa, *Analisis Kinerja*

Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Otonomi Daerah: Studi Pada Kota Manado (Tahun 2010-2014), JBIE, 16, 02(2016).

- D. Thaib, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (2003).
- F. Akbar Nasution, *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bangsa Press, Medan, (2003).
- F. Akbar Nasution, *Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Asli Pendapatan Daerah*, PT. Sofmedia, Medan, (2009).
- H. AW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (2008).
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, (2002).
- K. Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (2010).
- M. Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, PT. Refika Aditama, Jakarta, (2009).
- P. de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Socialist Law*, Nusa Media dan Diadit Media, Bandung dan Jakarta, (2016).
- S. Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, (2008).
- W. Menski, *Perbandingan Hukum Dalam Konteks Global Sistem Eropa, Asia dan Afrika*, Nusa Media, Bandung, (2016).

Menuju Desa yang Maju, Kuat, Mandiri, dan Demokratis melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Meri Yarni
Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi

A. Pendahuluan

Desa adalah entitas terdepan dalam segala proses pembangunan bangsa dan negara. Hal ini menyebabkan desa memiliki arti sangat strategis sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal. Sejak masa penjajahan Hindia Belanda sekalipun, pemerintah kolonial telah menyadari peran strategis desa dalam konstelasi ketatanegaraan pada masa itu. Di samping itu, Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat Desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level Desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Tugas penting pemerintah Desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga.

Pasca kemerdekaan Indonesia, sebagai bentuk pengakuan terhadap desa, eksistensi desa tetap dipertahankan. Hal ini tercermin dengan adanya pengaturan desa melalui berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di

Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rendahnya kualitas peraturan perundang-undangan tentang desa membangkitkan animo dan semangat berbagai kalangan masyarakat untuk melakukan perubahan. Pada tahun 2014, upaya tersebut membuahkan hasil dengan lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU No. 6/2014). Keberadaan UU No. 6/2014 mendapat berbagai reaksi dari masyarakat, sebagian besar mengapresiasi namun ada pula pihak yang meragukan kemampuan UU ini untuk mewujudkan desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis sebagai penopang dan pendukung untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera.

Memperhatikan dinamika dan perkembangan pemikiran ditengah berkenaan dengan pro dan kontra kehadiran UU No. 6/2014 tentunya secara akademis menarik untuk menelaah lebih lanjut materi muatan yang terdapat dalam UU No. 6/2014, apakah materi muatan UU ini mampu mewujudkan desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis?.

B. Hakikat dan Perubahan Fundamental Pembangunan Desa Melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Kehadiran UU No. 6/2014 sesungguhnya lahir dari kesenjangan antara peran dan fungsi strategis desa dalam penyelenggaraan roda pemerintahan yang dihadapkan dengan lemahnya kewenangan yang dimiliki desa untuk dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional, sehingga membuat desa yang secara fisik ada namun dilihat dari fungsinya seperti tiada ditengah masyarakat.

Secara sosiologis, kehadiran UU No. 6/2004 didasarkan beberapa pertimbangan, *Pertama*, secara sosiologis, jelas bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan dari bawah (Desa) karena sebagian besar penduduk Indonesia beserta segala permasalahannya tinggal di Desa. Tetapi selama ini, pembangunan cenderung berorientasi pada pertumbuhan dan bias kota. Sumberdaya ekonomi yang tumbuh di kawasan Desa diambil oleh kekuatan yang lebih besar, sehingga Desa kehabisan sumberdaya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk Desa ke kota. Kondisi ini yang menciptakan ketidakadilan, kemiskinan maupun keterbelakangan senantiasa melekat pada Desa.

Kedua, ide dan pengaturan otonomi Desa kedepan dimaksudkan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan sosial, budaya ekonomi dan politik Desa. "Otonomi Desa" hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat Desa, dan secara sosiologis hendak memperkuat Desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri, mengingat transformasi Desa dari patembayan menjadi paguyuban tidak berjalan secara alamiah sering dengan perubahan zaman, akibat dari interupsi negara (struktur kekuasaan yang lebih besar).

Ketiga, pengaturan tentang otonomi Desa dimaksudkan untuk merespon proses globalisasi, yang ditandai oleh proses liberalisasi (informasi, ekonomi, teknologi, budaya, dan lain-lain) dan munculnya pemain-pemain ekonomi dalam skala global. Dampak globalisasi dan eksploitasi oleh kapitalis global tidak mungkin dihadapi oleh lokalitas, meskipun dengan otonomi yang memadai. Tantangan ini memerlukan institusi yang lebih kuat (dalam hal ini negara) untuk menghadapinya. Oleh karena diperlukan pembagian tugas dan kewenangan secara rasional di negara dan masyarakat agar dapat masing-masing bisa menjalankan fungsinya. Prinsip dasar yang harus dipegang erat dalam pembagian tugas dan kewenangan tersebut adalah Daerah dan Desa dapat dibayangkan sebagai kompartemen-kompartemen fleksibel dalam entitas negara. Berikutnya, ketiganya memiliki misi yang sama yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bahkan yang lebih mendasar adalah survival ability bangsa. Otonomi Desa adalah instrumen untuk menjalankan misi tersebut.

Misi yang diemban oleh UU No. 6/2014 sebenarnya merupakan amanat Pasal 18 ayat (7)¹ UUD 1945 yang berbunyi dan Pasal 18B

¹ Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang

ayat (2)² UUD 1945. Melalui ini diharapkan dapat memaksimalkan fungsi dan peran desa untuk berkontribusi membangun desa. Oleh karena itu, kehadiran undang-undang ini bertujuan sebagai berikut:

- 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- 4) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- 5) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- 6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- 7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- 8) memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- 9) memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Ke sembilan point tersebut diyakni dapat mewujudkan desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis sebagai penopang dan pendukung untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera.

Agar penyelenggaraan pemerintahan Desa dapat lebih peka dalam memahami aspirasi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat maka UU No. 6/2014 mengamanatkan 11 (sebelas) prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, antara lain: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman dan partisipatif.

Untuk mewujudkan ke sembilan point tersebut maka semangat dan materi muatan yang terdapat pada UU No. 6/2014 sangat berbeda

² Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang

secara prinsipil dari peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur tentang desa. Adapun materi tersebut antara lain:

1. Rekonstruksi terhadap Pemahaman dan Hakekat Desa

Sepanjang sejarah adanya desa keberadaan desa terkesan hanya sekadar kampung tempat tinggal masyarakat semata, sehingga sulit sekali untuk berkembang dan maju. Kini, baru disadari bahwa hal ini merupakan penyebab sulitnya Indonesia menjadi negara maju dan sejahtera. Oleh karenanya, melalui undang-undang No. 6/2014 dilakukan rekonstruksi besar-besar terhadap pemahaman dan hakekat desa. UU ini bersemangatkan visi reformasi desa secara utuh. Visi reformasi Desa adalah menuju Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Karena berbasis visi itu, maka Desa tidak bisa dipahami hanya sebagai wilayah administratif atau tempat kediaman penduduk semata, melainkan sebagai entitas sosial, budaya, ekonomi, politik dan hukum. Paralel dengan visi tersebut, Desa ditransformasikan menjadi sebuah entitas yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Otonomi Desa mengandung tiga makna: (a) Hak Desa untuk mempunyai, mengelola atau memperoleh sumberdaya ekonomi-politik; (b) Kewenangan untuk mengatur atau mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan masyarakat setempat; dan (c) Tanggungjawab Desa untuk mengurus kepentingan publik (rakyat) Desa melalui pelayanan publik. Dengan demikian Desa mempunyai hak dan kewenangan jika berhadapan dengan pemerintah, sekaligus mempunyai tanggungjawab jika berhadapan dengan rakyat.

2. Kewenangan dan Keuangan yang Berimbang

Selama ini kewenangan dan kedudukan desa hanya diposisikan sebagai sub pemkab atau hanya sebagai catatan kaki pemerintah kabupaten/kota saja yang cenderung menjadi obyek politisasi kepentingan bupati.³ Kewenangan desa dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akenya tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya.

³ Admin, "Budiman Sutjatmiko, Beranang Menuju Pulau Impian", www.mediaobsesi.com/berita-505-budiman-sudjatmiko-beranang-menuju-pulau-impian.html.

Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

Di sisi lain, meletakkan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam UU No. 32/2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU No. 32/2004 menganut prinsip pengakuan (rekonisasi). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (self governing community), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Secara teoritis, dilihat dari sifatnya terdapat dua jenis kewenangan yang dimiliki desa, yakni 2 (dua) kewenangan utama dan 1 (satu) kewenangan tambahan. Kewenangan utama tersebut yakni, pertama kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara. Misalnya, mengelola aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, membentuk struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat. Kedua, Kewenangan melekat (atributif) mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (Desa). Misalnya, perencanaan pembangunan dan tata ruang Desa, membentuk struktur dan organisasi pemerintahan Desa, menyelenggarakan pemilihan kepala Desa, membentuk Badan Perwakilan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain.

Kewenangan yang bersifat tambahan tersebut, yakni kewenangan dalam bidang tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. Prinsip dasarnya, dalam tugas pembantuan ini Desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif (mengurus) di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah. Idealnya, ketiga kewenangan tersebut hendaknya diberikan kepada desa. Penyerahan kewenangan tersebut kepada desa diyakini dapat meningkatkan akselerasi kemajuan di desa.

Dalam perkembangannya, ketiga kewenangan tersebut tampaknya telah diakomodir oleh UU Desa, hal ini tercermin dalam Pasal 18 UU Desa, yakni meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat

Desa. Selanjutnya pada Pasal 19 ditegaskan: “Kewenangan Desa meliputi: a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; b). b. kewenangan lokal berskala Desa; c). kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan d). kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal yang sangat perlu disyukuri dan diapresiasi yakni kewenangan yang besar tersebut diimbangi dengan Potensi Keuangan yang memadai. Ditinjau dari aspek substansi, terdapat tiga prinsip dasar keuangan Desa. Pertama, Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi dari pemerintah karena Desa menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kedua, money follow function, yakni uang digunakan untuk membiayai fungsi, dimana fungsi ini berdasarkan kewenangan dan perencanaan Desa. Ketiga, no mandate without funding, yaitu tidak ada mandat tanpa uang. Prinsip ini berlaku dalam tugas pembantuan yang diberikan kepada Desa.

Dengan menganut prinsip ketiga prinsip tersebut, wajar saja saat ini pendapat desa menjadi cukup luas, hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 72 ayat (1) , yakni: “Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:

- a) pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b) alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d) alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e) bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g) lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Selanjutnya jika diperhatikan ayat (2) hingga (4) disebutkan sebagai berikut:

- (1) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.
- (2) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.

(3) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

Jika ditelaah secara lebih lanjut, jumlah 10 persen dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus harus diberikan ke Desa. "Sepuluh persen bukan diambil dari dana transfer daerah,". Artinya, dana sekitar Rp104,6 triliun ini dibagi sekitar 72.000 desa. Sehingga total dana yang mungkin akan diterima oleh setiap desa kurang lebih 1.4 Miliar rupiah (d disesuaikan karakteristik desa, yakni geografis, jumlah penduduk, jumlah kemiskinan). Hal ini tentunya merupakan perubahan yang fundamental jika dibandingkan dengan pola lama.

C. Penutup.

Problematisasi desa yang selama ini berkebutuhan tentang kedudukan dan kewenangan desa dan minimnya anggaran desa ditenggangi menjadi akar permasalahan sulitnya membangun desa yang berakibat pada terhambatnya pembangunan nasional, pada akhirnya telah diatasi dengan kehadiran UU No. 6 Tahun 2014. UU ini memberikan kedudukan yang strategis dan kewenangan yang cukup besar bagi pemerintah desa untuk mengelola wilayahnya. Tidak hanya itu, kewenangan tersebut didukung pula oleh dana yang sangat besar. Dengan demikian, kiranya tidak ada lagi alasan bagi pemerintah desa dimasa yang akan datang untuk tidak membangun desanya secara maksimal.

D. Saran.

Wewenang besar dan anggaran memadai patut disyukuri dan diapresiasi. Namun, hal ini dapat pula menjadi persoalan baru. Betapa tidak, sejarah membuktikan kekuasaan (kewenangan) dan anggaran yang besar cenderung disalah gunakan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab. Oleh karena itu, persoalannya kemudian adalah bagaimana mengelola kewenangan dan anggaran yang besar tersebut secara efektif dan efisien. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menerapkan prinsip akuntabilitas, transparansi, rensponsivitas dan partisipasi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan roda pemerintahan desa.

Akuntabilitas menunjuk pada institusi dan proses checks and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga

berarti menyelenggarakan penghitungan (account) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah Desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga. Secara gampang, pemerintah Desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual tanah kas Desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.

Transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan Desa, termasuk alokasi anggaran Desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong Desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Responsivitas atau daya tanggap pemerintah Desa. Pemerintah Desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di Desa. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan Desa. Ketiga prinsip tersebut harus pula disertai dengan memaksimalkan fungsi pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

Admin,"Budiman Sutjatmiko, Beranang Menuju Pulau Impian", www.mediaobsesi.com/berita-505-budiman-sudjatmiko-beranang-menuju-pulau-impian.html.

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Kansil, C.S.T. *Desa Kita Dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Marbun, BN. *Proses Pembangunan Desa*, Erlangga, Jakarta, 1980.

Republik Indonesia, Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004.

-----, Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 12 Tahun 2008.

-----, Undang-undang Tentang Pemerintahan Desa, UU Nomor 6 Tahun 2014

-----, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Desa, PP Nomor 72 Tahun 2005.

**Otonomi Pemerintahan Desa pada Masyarakat Adat
Mandailing untuk Pembangunan Desa (Huta)
(Penerapan Teori Solidaritas Sosial)**

Afifa Rangkuti

Dosen Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Selama ini para perencana dan pelaksana pembangunan di Indonesia menganggap nilai-nilai budaya masyarakat sebagai simbol keterbelakangan yang menghambat pembangunan nasional. Bertolak dari anggapan tersebut, berkembanglah sebuah pemahaman mengenai pentingnya dilakukan perubahan sosial budaya. Sehingga pencabutan nilai-nilai tradisional dilakukan melalui berbagai produk peraturan, perundangan dan kebijakan-kebijakan lainnya. Produk hukum itu mengarah pada eksploitasi yang berlebihan. Dengan cara seperti itulah pembangunan dapat dilakukan dengan cepat. Akibatnya hancurlah tatanan lingkungan dan terjadilah marginalisasi masyarakat adat.¹

Marginalisasi itu telah mengabaikan dan memiskinkan hak politik, ekonomi, hukum, agama, sosial dan lingkungan masyarakat adat. Akhirnya kesejahteraan yang di cita-citakan pembangunan huta/desa tidak terwujud. Dilihat secara empirik kebudayaan bersifat dinamis. Tidak ada kebudayaan yang tidak berubah, demikian pula kebudayaan tradisional. Dengan demikian sesungguhnya kebudayaan tradisional tidak bertentangan dengan proses pembangunan dan karenanya tidak

¹ Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara, Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, 15-16 Maret 1999, Lembaga Studi Pers & Pembangunan, Cetakan Pertama, November, 1999, hal. 27.

perlu dicabut. Kebijakan itu mengubah sistem wilayah kekuasaan dan kekayaan adat menjadi bentuk pemerintahan desa, seperti terlihat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang bersifat sentralistik. Namun setelah beberapa kali perubahan terhadap UU Desa terakhir UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berlaku saat ini.

Apabila kita lihat jumlah penduduk pedesaan yang sangat besar, bila dibina dengan baik merupakan tenaga kerja yang efektif bagi berbagai kegiatan pembangunan di segala bidang kehidupan masyarakat. Oleh karena itu perhatian yang besar perlu diberikan pada peningkatan pembangunan daerah pedesaan, terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat.²

Istilah desa harus disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat seluruhnya, misalnya nagari, kampung, huta dan lain-lain, kemudian juga mengenai asal-usul desa tersebut. Dalam Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 bunyinya yaitu :

Pasal 18A:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Kedudukan desa sebagai salah satu pendukung penyelenggaraan pemerintah di daerah, sebenarnya secara yuridis sudah tersurat dan tersirat secara baik dalam Pasal 18, 18 A dan 18 B UUD 1945 setelah amandemen. Awal kemerdekaan keluar pertama sekali Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dilakukan penyeragaman pemerintahan desa adalah untuk memudahkan

² Soerjono Soekanto, Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hal. 1-2.

pembinaan, tetapi akibat penyeragaman ini justru menimbulkan dampak negatif, karena dengan sistem pemerintahan desa yang seragam berdasarkan pola desa di Jawa, yang mana pada masyarakat diperkenalkan suatu sistem baru beserta lembaga-lembaganya yang sebelumnya tidak dikenal oleh masyarakat.³ Hal ini mengakibatkan warga masyarakat di desa-desa di luar Jawa seperti di Tapanuli, Sumatera Barat dan lain-lain, merasa terpinggirkan. Secara yuridis formal lembaga adat dan pemangku adat seperti kuria di Mandailing yang memimpin satu huta dan memiliki sistem pemerintahan yang telah tertata dengan baik dari aspek pemerintahan, hukum, ekonomi dan sosial budaya di Mandailing. Lembaga adat dan pemangku adat seperti Kuria di Mandailing sebelumnya merupakan penggerak bagi masyarakat huta/Desa di luar pulau Jawa, tidak mempunyai tempat lagi dalam sistem pemerintahan desa yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Tradisi lama yang hidup di tengah masyarakat secara berangsur mulai ditinggalkan dan diganti dengan kebiasaan baru, yang kadang kala diperkenalkan kepada masyarakat dengan cara paksa, sehingga sering terjadi benturan benturan pada masyarakat desa, peran lembaga adat dan pemangku adat mulai dipinggirkan seperti kuria yang memimpin satu huta dan lembaga pemerintahan adatnya di Tapanuli Selatan khususnya di Mandailing. Akibatnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan huta sangat kurang. Hal ini disebabkan karena para pemangku adat dan pemerintahan di Mandailing sebagai tokoh panutan bagi warga masyarakat sudah tidak berperan lagi, dan nilai-nilai adat, budaya dan sistem pemerintahan yang ada dalam masyarakat mulai bergeser. Birokrasi pada tingkat terendah dipisahkan secara tersendiri dari hukum adat setempat, dan pimpinan adat yang selama ini mempunyai legitimasi menurut peraturan-peraturan formal, dilepaskan dari lingkungan yang mempunyai pengakuan formal dan menjadi terpinggirkan. Dampak dari berlakunya Undang-undang nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang lama ini di banyak wilayah di Indonesia terdapat benturan-benturan terutama sekali terhadap peminggiran masyarakat adat serta sistem pemerintahan adatnya. Sampai saat ini pun di daerah-daerah yang masih kental budaya adat istiadatnya masih berperan dan berfungsi sebagai tokoh panutan dalam masyarakat desa. Dimana landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan

³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Lúas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 57.

pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian diharapkan kembali pemberdayaan seluruh aspek persekutuan hukum di seluruh Indonesia. Di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa saat ini, bahwa pengertian Desa adalah :⁴

Desa adalah desa dan Desa adat yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 ayat (8) Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (9) Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Istilah desa pada mulanya adalah untuk memudahkan penyebutan terhadap bentuk-bentuk pemerintahan di bawah kecamatan, karena banyaknya nama yang sejak awalnya merupakan istilah yang diberikan untuk lingkungannya pemerintahan terendah. Istilah desa beserta strukturnya dianjurkan untuk dipergunakan pada seluruh bentuk pemerintahan terendah di wilayah Republik Indonesia.⁵ Secara sosiologis-antropologis, desa sebagai unit ekologi merupakan suatu masyarakat setempat atau community. Defenisi tentang desa sampai sekarang masih belum dijumpai batasan yang dapat memenuhi syarat defenisi secara umum, dalam arti belum ada sebuah pun yang dapat diterapkan untuk semua macam kepentingan. Oleh karena itu adanya perbedaan yang nyata antara beberapa segi pandangan. Menurut Bintarto dari segi geografis mendefinisikan Desa sebagai berikut :⁶

Desa adalah suatu perwujudan geografi yang ditimbulkan oleh

⁴ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Terkait, Tim Visi Yustisia, Visimedia, cetakan kedua, 2015, hal.43.

⁵ R. India Mulia, Evaluasi Penyeragaman Pemerintahan Desa Dalam Praktek Administrasi menurut UU NO. 5 Tahun 1979 Terhadap Kemungkinan Keragaman Bentuk Desa dan Perkembangan Adat Istiadat Hasil Penelitian, Dengan Studi Kasus di Desa Muaratais I kecamatan Batang Angkola, Kabupaten daerah Tingkat II Tapanuli Selatan. Thesis Magister (Bandung : Pascasarjana Universitas Padjajaran. 2000), hal.46

⁶ I.Nyoman Beratha, Desa Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 26.

unsur-unsur fisiografis sosial ekonomis, politis dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungannya dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain.

Sejak dahulu kala bangsa Indonesia sudah berada dalam wadah berbagai type unit organisasi wilayah tempat tinggal dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dengan asas yang berbeda-beda dan nama organisasi yang bermacam-macam. Menurut Unang Sunardjo, kesatuan masyarakat hukum yang demikian banyaknya itu secara garis besar dapat dibagi atas 3 type yaitu :⁷

1. Type kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kepada Teritorial/Wilayah tempat tinggal bersama sebagai dasar utama.
2. Type kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kesamaan keturunan/genetic (suku, marga atau clan) sebagai dasar utama untuk dapat bertempat tinggal bersama dalam suatu wilayah tertentu.
3. Type kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asas campur tangán (Teritorial dan keturunan).

Berbagai nama satuan wilayah tempat tinggal bersama dari kesatuan masyarakat hukum di Indonesia khususnya yang berasas teritorial dan campuran telah ikut serta memberikan warna indah dan kekayaan tersendiri dalam budaya Indonesia, nama-nama tersebut antara lain yaitu :

1. Desa dengan Kampung, Kapunduhan, Kamandoran, Ampian, Cantilan, Dukuh, Banjar untuk di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur serta Bali.
2. Desa dengan Kampung, Kapunduhan, Kamandoran, Ampian, Cantilan, Dukuh, Banjar untuk di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur serta Bali.
3. Dhisia dengan Kampong-kampong di Madura.
4. Marga dengan Kampung, Dusun, Tiuh, di Sumatera Selatan (Palembang, Jambi, Lampung dan Bengkulu).
5. Nagari dengan Kampuang dan Jorong di Sumatera Barat.
6. Mukim dengan Gampong atau Meunasah di Aceh.
7. Kuria dengan Huta dan Kesain di Tanah Batak.
8. Tumenggungan atau Kampung di Kalimantan.
9. Negorey dengan Soa dan Rumantau di Maluku.
10. Wanua atau Negoriy di Minahasa.
11. Manoa, Laraingu, Kettaikan, Kefetoran, dan Kedatoan di Nusa Tenggara Timur.

⁷ R.H.Unang Sunardjo, Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Tarsito, Bandung, 1984, hal. 9

12. Banjar dan Lomblan di Nusa Tenggara Barat.

13. Penanian atau Buah di Tanah Toraja.

Satuan-satuan organisasi kewilayahan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dengan nama-namanya sebagaimana tersebut diatas itu merupakan satuan organisasi ketatanegaraan oleh masyarakat setempat sehari-hari masih disebut hingga saat ini.

Jauh sebelum bangsa Belanda memasuki daerah Mandailing, pemukiman-pemukiman dahulu disebut huta, yang berasal dari kata sansekerta kuta yang berarti pemukiman atau kampung misalnya Hutanopan, Hutasantar, Hutarimbaru dan sebagainya. Tiap huta dahulu diurus dan dikepalai oleh seorang pengetua adat yang disebut raja huta atau disebut Raja Pamusuk di Mandailing.⁸

Huta memiliki watak persekutuan yang lebih menonjol daripada kelompok suku. Daerah suatu kampung ada batas-batasnya yang pasti. Lebih tegas lagi huta adalah sebidang tanah tempat kampung berdiri dengan tembok dan paritnya. Jika pendiri membangunnya di atas tanah sendiri, atau di atas tanah yang tidak diduduki, maka parhutaan (daerah kampung) adalah bagian dari milik si pendiri serta keturunannya, dan akan tetap begitu walaupun kampung itu sendiri pindah di kemudian hari ke lain tempat, dan parhutaan itu menjadi lobu (ditinggalkan).⁹

Huta adalah sel dari suatu organisme politik yang dibentuk oleh marga dan kelompok suku, tetapi sebuah sel dengan kehidupan persekutuan. Penguasa di kampung biasanya adalah kepala kampung yang dikenal dengan pelbagai gelar yang paling umum adalah raja huta.

Orang kebanyakan (Umum) memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang ketimbang kota.¹⁰

Fischer (1966) seorang antropolog dan Universitas Utrecht dari Belanda mengutip tulisan Vergouwen Desa adalah suatu persegi kecil yang tertutup dilingkari kubu yang ditumbuhi bambú, kadang-kadang ada sekolah disekelilingnya dan didalamnya sekelompok rumah tersungkup, kebanyakan sederet dengan beberapa lumbung padi diseberangnya yang juga berderet setumpuk kebun sayur di

⁸ H. Pandapotan Nasution, Gelar Patuan Kumala Pandapotan, Uraian Singkat Tentang Adat Mandailing Serta Tata Cara Perkawinannya, Widya Press, Edisi Pertama, Jakarta, 1994a, hal. 36

⁹ J.C. Vergouwen, Masyarakat dan Hukum Adat Batak Toba, Pustaka Azet, Jakarta, 1986, hal. 122

¹⁰ Suhariono. dkk, Parlemen Desa ; Dinanuka DPR Kalurahan Dan DPRK Gotong Royong, Laperu Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000. hal. 10

belakangnya sebuah lapangan depan yang gundul, bagus dan teras ditengah-tengah, beberapa kubangan dikaki kubu, beberapa ekor ayam yang mencakar tanah, seorang wanita yang sedang menenun di depan rumah, seorang gadis yang menumbuk lesung besar, beberapa orang anak sedang bermain di keteduhan sekelompok pohon berbuah, adalah suatu dunia yang tertutup, tetapi suatu kesatuan yang hidup, tempat sekelompok manusia yang segolongan sejak berselang waktu lamanya diam bersama-sama, tempat anak-anak mereka melihat dunia dan tempat meninggal yang mereka harapkan.¹¹

Desa adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, berwilayah tertentu batas-batasnya, langsung dibawah kecamatan dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹²

Hak dan wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri lazim disebut hak dalam hal desa, maka desa yang memiliki hak otonom, disebut desa otonomi, maka otonomi desa adalah :

1. Sudah ada sejak zaman dahulu.
2. Berdasarkan hukum adat asli Indonesia.
3. Pada hakekatnya berrumbuh di dalam masyarakat.
4. Isinya seakan-akan tak terbatas.
5. Isinya fleksibel, elastis, kenyal.
6. Diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat.
7. Aspek mengatur semakin merosot karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi.
8. Bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan.
9. Lebih bersifat nyata dan materil.

Dari sosiologi pembangunan diperoleh petunjuk bahwa komunikasi pembangunan efektif bilamana masyarakat yang bersangkutan merasa bahwa pesan-pesan pembangunan datang dari fihak "kita" dan bukan dari fihak "mereka".

B. Sejarah Berdirinya Dan Asal Mula Nama Desa/Huta Di Mandailing

Wilayah Mandailing merupakan satu kesatuan wilayah dengan satu kesatuan masyarakat hukum yang otonom dalam pemerintahan dengan dikepalai seorang raja. Karena yang mengepalai pemerintahan huta/Desa adalah raja, maka ia dapat disebut kerajaan. Ukuran

¹¹ Nico Ngani, Refleksi Pengelolaan Pemerintahan Desa Perspektif Aktor Dinamika Desa, dalam Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi. YAPĪKA dan Forum LSM.

¹² Buku Penuntun Kursus Pamong Desa Di Propinsi Dati I Sumatera Utara, Gubemur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara, 1981. hal. 40

wilayahnya umumnya tidak begitu luas, biasanya hanya beberapa kilo meter persegi saja. Yang menjadi raja dalam huta ialah keturunan dari tokoh yang dianggap sebagai pembuka pertama huta tersebut, untuk tempat pemukiman yang dikemudian hari berkembang menjadi satu kerajaan. Tanah dalam wilayah banua kepunyaan bersama atau kepunyaan komunitas banua. Pemakaian dan pemilikan lahan untuk keperluan hidup penduduk diatur dan disahkan menurut adat dengan sepengetahuan oleh raja.¹³

Budaya (cultural mission) yang bakal di emban pendirian huta/Desa (kampung) sebagai perwujudan budaya Dalihan Na Tolu, erat kaitanya dengan dimensi spiritual.¹⁴

Menurut sejarahnya terjadinya/berdirinya huta (kampung) di Mandailing pada zaman dahulu terutama didasarkan atas tiga faktor:¹⁵

1. Karena penyebaran penduduk dari satu keluarga (marga) yang sudah terlalu banyak dan sempit, sehingga perlu untuk mencari tempat yang baru sebagai tempat tinggal dan tempat berusaha.
2. Karena adanya perselisihan antara keluarga/marga-marga yang satu dengan yang lainnya sehingga terjadi perang dan keluarga yang kalah mencari tempat baru.
3. Karena mula-mula admyajolma (manusia) karena ciptaan Tuhan Yang Maha Esa.

Sebelum berdirinya satu huta, pada masa lampau suatu tempat pemukiman yang baru dibuka dan ukurannya masih relatif kecil karena penduduknya masih sangat sedikit dinamakan dan diberi status sebagai Banjar. Kalau ukurannya lebih besar karena penduduknya lebih banyak dinamakan dan diberi status sebagai Pagaran. Biasanya Banjar lama kelamaan akan berkembang menjadi Pagaran, apabila penduduknya telah berkembang kemudian akan tumbuh menjadi Lumban atau langsung menjadi huta, jika penduduknya berkembang sangat pesat.

Ketika pemukiman masih berstatus sebagai Banjar, Pagaran, atau Lumban penduduk yang menempatnya belum berhak untuk mempunyai raja serta belum boleh mempunyai pemerintahan dan wilayah sendiri yang otonom. Menurut tradisi masyarakat Mandailing

¹³ Zainuddin Lubis, *Namora Na Toras : Pemimpin Traditional Mandailing*, Skripsi, Fakultas Sastra, Universitas Sumatera Utara, Medan, 1987, hal. 80-81

¹⁴ Keputusan Musyawarah Pengetua-Pengetua Adat Parsada Marga Nasution (PAMANDA), Panyabungan Tonga, 1998, hal. 3

¹⁵ Zulkifli Nasution, *Gelar Mangaraja Bangun Pandapotan, Parata Bulung Na Malos, Dengan Melestarikan Adat-Budaya Mandailing Kita Lestarkan Budaya Bangsa*, Hutasiantar, 1989, hal. 22

di masa lalu bahwa Banjar, Pagaran dan Lumban masih berada dalam perlindungan HutaBanua asal masing-masing. Karena mereka dianggap masih lemah dan belum mampu menjalankan pemerintahan sendiri secara otonom.

Menurut Pandapotan Nasution bahwa di samping Huta masih ada lagi tempat-tempat pemukiman sebagai wadah berkumpulnya kelompok-kelompok masyarakat adat yakni :¹⁶

1. Banjar yaitu suatu tempat pemukiman yang biasanya terdiri dari 4-6 kepala keluarga, terletak di tengah peladangan ataupun persawahan dan mempunyai ikatan adat dengan ibu kampungnya (kampung induk).
2. Lumban yaitu kelompok masyarakat yang terdiri dari 6-10 kepala keluarga.
3. Pagaran yaitu suatu perkampungan yang terdiri dari 10-20 kepala keluarga yang diurus oleh beberapa Hatobangon, yang ditetapkan oleh kerapatan adat dari ibu kampungnya (kampung induk).
4. Janjian yaitu yang terdiri dari beberapa Huta, masing-masing dikepalai oleh Raja Pamusuk, raja-raja tersebut mengadakan suatu ikatan atau perjanjian, apabila salah satu Huta menghadapi masalah maka Huta yang lain harus turut membantu menyelesaikannya.

Apabila sebuah Desa/ Huta atau kampung telah diresmikan sesuai ketentuan adat, maka Huta itu disebut "Bonabulu". Ciri-ciri Huta yang telah menjadi Bonabulu adalah sekeliling kampung itu telah ditanami dengan pohon-pohon bambu, beringin, yang berfungsi sebagai benteng terhadap serangan musuh dari luar. Di samping itu

Huta tersebut harus memiliki Sopo Godang sebagai balai pertemuan dan Bagas Godang sebagai tempat kediaman raja.¹⁷

Menurut lazimnya orang-orang yang pergi meninggalkan Banua atau Huta asal mereka untuk mamungka Huta (membuka tempat pemukiman baru) terdiri dari unsur lengkap Dalihan Na Tolu artinya mereka terdiri dari kelompok kekerabatan Mora, Kahanggi dan Anak Boru yang menjadi pimpinan kelompok tersebut. Biasanya adalah anggota keluarga dekat dari raja yang menjadi kepala pemerintahan di

¹⁶ H. Pandapotan Nasution, *Mandailing Natal : Peduang, Tantangan Dan Harapan*, Yayasan Parsarimpunan Ni Tondi, Medan, 2001, hal. 64-65

¹⁷ Bonabulu dapat diartikan secara harfiah pohon atau rumpun bambu. yang secara istilah diartikan sebagai satu kelompok masyarakat hukum adat (adat-rechtsgemeenschap), dan sekaligus sebagai pemerintahan desa (dorpsregering, rural government).

* Sopo Godang dapat diartikan sebagai balai agung atau balai musyawarah.

* Bagas Godang adalah istana/ rumah tempat tinggal raja.

Banua atau Huta asal mereka. Dengan cara demikian, apabila dikemudian hari tempat pemukiman baru yang mereka buka telah berkembang menjadi Huta mereka tidak akan menghadapi banyak kesulitan lagi pada waktu membentuk pemerintahan sendiri yang otonom. Namun demikian bukanlah berarti bahwa setiap Huta yang baru, setelah mempunyai tokoh-tokoh Namora Na Toras yang lengkap akan secara otomatis mendapatkan izin dari Namora Na Toras di Banua atau Huta asalnya untuk membentuk pemerintahan sendiri dan menjadi otonom.:

1. Harus tersedia tokoh-tokoh Namora Na Toras yang lengkap.
2. Di Huta yang bersangkutan harus pula sudah menetap paling sedikit 40 kepala keluarga dari beberapa marga yang berlain-lainan.
3. Huta harus sudah mempunyai Untuk mendapat izin membentuk pemerintahan yang otonom, sebagai syarat-syaratnya adalah beberapa tempat pemukiman kecil berupa Banjar atau Pagaran sebagai anaknya.

Sesuai adat masyarakat Mandailing, keluarga (marga) yang mula-mula sekali membuka Huta disebut "Si Pungka Huta" atau "Si Suan Bona Bulu" dan keluarga (marga) tersebut berfungsi sebagai Suhu dan mendapat kedudukan utama dalam masyarakat, yaitu menjadi Raja Panusunan (Pengetua Adat) dan menjadi Raja sebagai kepala Pemerintahan. Dalam peresmian tersebut juga diresmikan nama Huta dan gelar raja dan keluarganya dengan melaksanakan upacara adat yang disebut dengan istilah "Patuaekkon". Dalam Kakawin Negarakertagama yang ditulis oleh Mpu Prapanca merupakan salah satu sumber sejarah yang penting bagi bangsa Indonesia, karena isinya menyangkut berbagai hak berkenaan dengan ekspansi kerajaan Mojopahit dan nama Mandailing ada disebut di dalamnya. Dalam syair ke 13 Kakawin tersebut dikatakan :¹⁸

Lwir ning nusa pranusa pramuka sahawaw ksoni ri Malqyu/ning Jambi mwang Palembang karitang i Teba len Dharmacraya tumut/kandis kahwas Manangkabwa ri siyak i Rekan Kampar mwang i Pane/kampe Harw athawe Mandahiling i Tumihang Parlak mwang i Barat.

Syair tersebut merupakan catatan yang dibuat oleh Mpu Prapanca tentang ekspansi Mojopahit ke beberapa wilayah di luar pulau Jawa, di sekitar tahun 1287 caka (1365 M). Dengan terdapatnya nama

¹⁸ Z. Pangaduan Lubis, Kisah Asal Usul Marga di Mandailing, Satu Dokumentasi Diterbitkan oleh Parsarimpunan Kesenian Mandailing Bulan Tamba Tua. Medan 1986, hal. 1

Mandailing dalam Kakawin Negara kertagama itu, dapatlah diketahui bahwa pada abad ke 14 Mandailing telah tersebut-sebut dalam catatan sejarah di Indonesia. Kakawin tersebut dalam tulisan ditemui di Puri Cakranegara Lombok, diterbitkan dengan cetakan dan huruf aslinya pertama kali ditahun 1902 oleh sarjana Belanda Ir. J. Brandes.

Bersandar ungkapan dalam Kakawin itu dapat diperkirakan sesuai dengan perkembangan sejarah bahwa di Mandailing sudah berkembang suatu masyarakat yang homogen. Dan sebagai wilayah lain di Sumatera yang diungkap oleh Prapanca seperti Minangkabau, Siak, Panai Aru dan lain-lain demikianlah Mandailing bahwa masyarakatnya yang tumbuh itu entah luas, besar ataupun kecil terhimpun dalam suatu ketatanegaraan kerajaan. Menurut Van Dijk yang pertama yang menduduki Mandailing adalah orang lubu. Kemudian datanglah orang Hindu dari Himalaya. Orang Hindu ini tidak lama tinggal di Mandailing karena didesak orang lubu yang lebih dulu menduduki tanah Mandailing. Setelah itu datanglah Namora Pande Bosi yang kemudian menurunkan raja-raja di Mandailing Julu (kecil) bermarga Lubis dan Si Baroar gelar Sutan di Aru, yang kemudian menurunkan raja-raja di Mandailing Godang bermarga Nasution.¹⁹

Seperti yang telah dikemukakan diatas nama Mandailing sudah disebut dalam kitab Negarakertagama di sekitar pertengahan abad ke 14. Namun demikian, sampai sekarang belum diperoleh satu kepastian pun tentang asal-usul nama tersebut. Tetapi ada beberapa pendapat yang pernah dikemukakan mengenai kemungkinan asal-usul nama Mandailing. Misalnya Dada Meuraxa menyatakan bahwa nama Mandailing ada yang menduga berasal dari perkataan "Monde Hilang", dalam bahasa Minangkabau berarti "ibu yang hilang". Selanjutnya ia mengatakan pula bahwa ada yang menyangka nama Mandailing berasal dari perkataan "Mindailing", yang berarti Munda yang mengungsi. Dalam hubungan ini disebut bahwa bangsa Munda di India pada masa yang silam melakukan pengungsian karena mereka terdesak oleh bangsa Aria. Menurut pendapat Mangaraja Lelo Lubis, tentang asal-usul nama Mandailing yang dikemukakanya dalam bukunya "Sopo Godang dan Salipi Mandailing" bahwa : "menurut cerita orang-orang tua, nama Mandailing berasal dari perkataan Mandala Holing" Pada masa yang lalu Mandala Holing adalah satu kerajaan yang meliputi daerah mulai dari Portibi di Padang Lawas (Padang Bolak), sampai ke Pidoli di Mandailing (dekat Panyabungan yang sekarang). Pada mulanya pusat kerajaan tersebut terletak di Portibi, tempat ditemukannya banyak candi-candi purba (kuno). Karena

¹⁹ H. Pandapotan Nasution, 200 1, hal. 62

desakan Majapahit, maka kemudian pusat kerajaan tersebut berpindah ke Piu Delhi, yang kemudian dikenal sebagai Pidoli, yang letaknya tidak jauh dari Panyabungan. Pada masa yang lalu di Pidoli terdapat juga candi-candi, sisa-sisanya antara lain terletak di satu tempat yang bernama Saba Biara, disekitar Pidoli. Keterangan yang lain yang dikemukakan oleh Mangaraja Lelo Lubis tentang asal-usul nama Mandailing yaitu bahwa nama Mandailing berasal dari perkataan Mandala Hilang. Dalam hal ini dijelaskan bahwa pada suatu masa orang-orang Mandala, yakni orang-orang holing (keling) mendiami wilayah Mandailing. Pada waktu bangsa Melayu memasuki daerah tersebut, orang-orang Mandala (holing = keling) pergi ketempat lain. Oleh karena itu orang-orang Melayu mengatakan "Mandala Hilang" dan lama kelamaan sebutan itu berubah menjadi "Mandailing".

C. Susunan Masyarakat Adat Mandailing.

Masyarakat adat Mandailing dimulai dari satu keluarga menjadi satu suku (marga), kemudian berkembang dari satu keluarga menjadi beberapa keluarga, kemudian berkembang menjadi satu kampung atau hiita. Masyarakat adat Mandailing terdiri dari beberapa marga yang membentuk huta-huta atau kampung-kampung. Huta adalah sebutan desa di Mandailing. Masyarakat hukum adat Mandailing mempunyai susunan masyarakat yang didasarkan kepada Dalihan Na Tolu. Pada masyarakat adat Mandailing sistem kekerabatan Dalihan Na Tolu yaitu :

- a) Kahanggi Yaitu golongan yang merupakan teman semarga atau teman serumpun menurut golongan marga.
- b) Anak Boru yaitu golongan yang diberi boru (perempuan).
- c) Mora yaitu pihak yang memberi boru (perempuan).

Struktur "Dalihan Na Tolu" yang terdiri dari Kahanggi, Anakboru dan Mora ini ketiganya mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam struktur masyarakat hukum adat Mandailing. Seseorang itu dapat dikelompokkan kepada Kahanggi, Anakboru dan Mora tergantung kepada situasi, kondisi dan tempat. Artinya bahwa setiap orang secara pribadi dapat memiliki tiga dimensi ini di dalam kehidupannya sebagai anggota masyarakat. Pada suatu saat dapat menjadi Kahanggi, pada saat lain

sebagai Anakboru atau dapat pula sebagai Mora. Apabila kita bandingkan antara sistem kekerabatan pada suku adat Mandailing dengan sistem kekerabatan pada suku Karo, maka suku karo

mengenal adanya "Sangkep Sitelu" ataupun "Rakut Sitelu" yakni ketiga yang terikat atau disebut "Daliken Sitelu" (tungku yang tiga) yaitu :²⁰

- a. Senina adalah kesatuan asal patrilineal diri sendiri (ego)
- b. Anakberu adalah kesatuan asal dari orang-orang yang mengawini wanita ego
- c. Kalimbubu adalah kesatuan asal dari orang-orang yang memberikan wanita kepada golongan ego untuk dijadikan istri

Pada masyarakat Mandailing ada beberapa musyawarah yang disebut dengan istilah tahi/ martahi yaitu :²¹

- a. Tahi ungut-ungut/unung-unung ni sibahuetahitot yaitu musyawarah antara suami istri dalam rumah tangga.
- b. Tahi sabagas yaitu musyawarah antara sesama kaum keluarga yang terletak baik antara kahanggi, anak boru, maupun mora dalam meminta pendapat (pertimbangan).
- c. Tahi godang parsahutaon yaitu musyawarah yang dilakukan antara orang-orang seisi kampung. Di samping kahanggi, mora dan anak boru, musyawarah ini dihadiri juga oleh hatobangon (pengetua adat), harajaon (orang-orang keturunan raja), orang kaya (pengetua pihak boru I perempuan) dan Raja (penguasa tertinggi desa).
- d. Tahi goang haruaya mardomu bulung yaitu musyawarah dalam bentuk yang besar, orang-orang yang turut menghadiri musyawarah ini tidak hanya terdaftar pada orang-orang seisi kampung saja, akan tetapi juga orang-orang pengetua-pengetua adat dan raja-raja dari kampung lain.

Pada masyarakat adat Mandailing penyebutan raja dengan istilah kuria²² dalam kamus bahasa Indonesia susunan W.J.S. Poerwadarminta, kuria adalah induk kampung (kampung yang menjadi induk), distrik (terutama di daerah Batak).²³ Lembaga pemerintahan kekuriaan dipimpin oleh Kuria/Raja atau kepala kuria. Dalam menjalankan pemerintahan seorang kepala kuria dibantu oleh Raja-Raja dan Namora Natoras. Untuk lebih jelas dapat dilihat dari skema

²⁰ Rehngena Purba. Lembaga Musyawarah Adat (Runggun) Dan Perdamaian Desa Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan Di Tanah Karo, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Adat, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2000, hal. 17

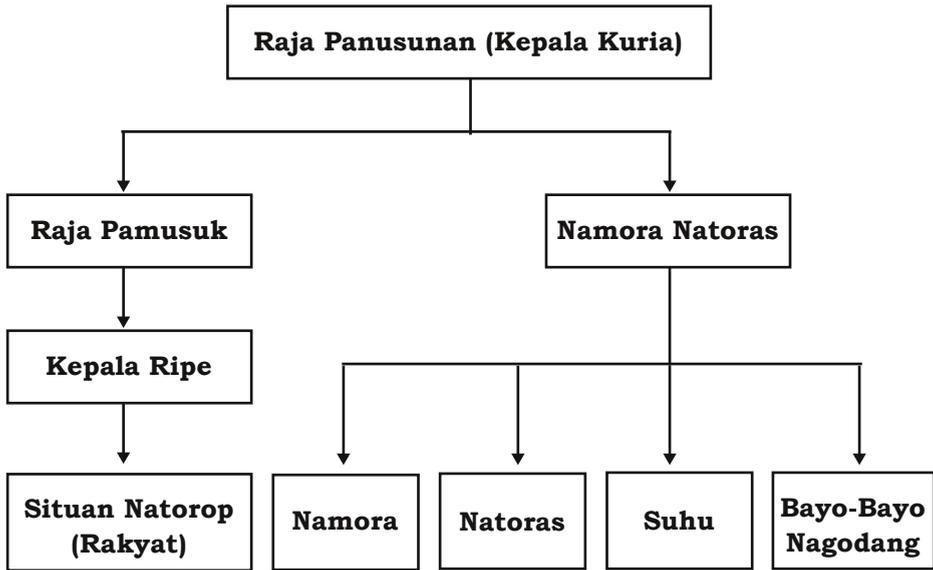
²¹ Tinggibarani Perkasa Alam, dkk. Buranggir Na Hombang, Depdikbud, Padangsidempuan. 1977,hal. 6-7

²² Pengertian Kuria (Kepala Kuria) adalah sama dengan pengertian Raja yaitu sebagai pemimpin kekuasaan di huta (desa) dan memiliki wewenang untuk memerintah di huta. Dimasa Pemerintah Belanda maka Raja Panusunan yang diangkat oleh Pemerintah Belanda menjadi Kuria (Kepala Kuria)

²³ W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1985, hal. 543

Lembaga Pemerintahan Raja/Kekuriaan di Mandailing dimasa lampau sebagai berikut:

Skema Lembaga Pemerintahan Kekuriaan



Pada tahun 1840, Belanda mengadakan reorganisasi dalam pemerintahan, menghapuskan secara resmi nama raja-raja yang ada di Mandailing seperti Raja Panusunan yang ada di Mandailing, diganti dengan nama Kepala Kuria, namun sekarang ini keturunan dari raja raja tersebut di Mandailing ada yang masih hidup, ada yang sudah wafat dan sebagian besar rumah adatnya masih ada di huni oleh keturunan dan kerabatnya. Menurut komentar H Pandapotan Nasution, Gelar Patuan Kumala Pandapotan (anak dari raja/kuria Pidoli Dolok Kab. Mandailing Natal) bahwa reorganisasi yang diadakan oleh Pemerintah Belanda pada tahun 1840, yang menghapuskan Raja Panusunan dan mengantikannya dengan Kepala Kuria dan pada awal kemerdekaan Republik Indonesia lembaga kekuriaan diganti dengan Dewan Negeri, bukan berarti juga menghapuskan lembaga adatnya. Kepala Kuria yang dimaksud mempunyai 2 fungsi yaitu kepala Kuria sebagai Kepala Pemerintahan dan kepala Kuria sebagai Kepala (Raja) Adat. Sebagai Kepala Pemerintahan kuria adalah wakil Pemerintahan Belanda menjalankan Untuk pendirian satu huta diperlukan perangkat-perangkat seperti tersedia tokoh-tokoh Namora Natoras

(pemimpin) yang lengkap. Selain itu tentu saja adanya wilayah dan istana/tempat pemimpin bagi huta itu sendiri.²⁴ Tentang kepemimpinan, umumnya mengenal tiga konsep pokok sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber antara lain :²⁵

a. Pimpinan charismatic.

Pimpinan yang demikian ini di mana ia memiliki kesaktian, yang tidak ada pada orang lain. Yang kesaktiannya ini didapatkan dari Tuhan/dewa-dewa. Pimpinan ini diakui oleh yang dipimpinnya selama ia masih memiliki charisma.

b. Pimpinan Tradisional

Pimpinan yang demikian ini didasarkan pada pengakuan akan tradisi yaitu yang di dasarkan pada keturunan atau dengan pewarisan kekuasaan. Jadi misalnya yang memegang pimpinan desa adalah orang yang masih berasal dari keturunan pembuka desa pertama (cikal bakal), maka nantinya pada generasi berikutnya yang akan memegang kepemimpinan adalah anak-anak keturunannya.

c. Pimpinan Rasional (legalistik)

Pimpinan ini didasarkan pada pendidikan formal atau dengan kata lain melalui jenjang pendidikan formal. Dimana dipakai sebagai ukuran dalam jabatan adalah ijazah yang dipunyai.

Dalam kenyataan, dapat ditemukan bahwa seorang bisa saja berlaku sebagai pimpinan charismatis, tradisional, maupun rasional atau tradisional dan rasional di desa. Pada masyarakat Mandailing setiap huta di masa lampau mempunyai Raja atau kepala pemerintahan lengkap dengan rumah adat serta wilayahnya kekuasaannya. Tiap huta dahulu diurus dan dikepalai oleh seorang pengetua adat yang disebut Raja huta. Dari hasil penelitian penulis pada tahun 2002 di Mandailing terdapat 14 Kekuriaan yang ada di Kabupaten Mandailing Natal yang merupakan daerah penelitian penulis. Lembaga Kerapatan Adat Sopo Godang, adalah merupakan lembaga pemerintahan yang ada di Mandailing di masa lampau yang dinilai akomodatif karena keberhasilan lembaga ini menerbitkan suatu peraturan sebagai hukum (uhum) atau undang-undang, dimana mengikutsertakan Namora Natoras dalam pembuatan peraturan atau kebijakan (policy) yang menyangkut masalah di huta/desa. Existensi pengetua-pengetua adat sebenarnya masih diakui dan sangat dihormati dan disegani oleh masyarakat di Mandailing sejak dulu

²⁴ Isnen Fitri, dkk, Inventori Arsitektur Tradisional Mandailing Godang, Fakultas Teknik, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2000, hal.15.

²⁵ Jefta Leibo SU, Sosiologi Pedesaan : Mencari Suatu Strategi Pembangunan Masyarakat Desa Berparadigma Ganda, Andi Offset, Yogyakarta, 1995, hal. 43

sampai sekarang daripada pemimpin formalnya, walaupun saat ini mereka tidak diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa atau tidak diberikan kedudukan sebagai mana pemimpin formal. Oleh karena itu untuk penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa agar lebih mendorong partisipasi masyarakat kearah kemajuan desa secara dinamis, dengan cara mengikut sertakan pengetua-pengetua adat di huta/desa yang masih kental dan memegang adat istiadat yang kuat dalam pelaksanaan/penyelenggaraan pemerintahan desa. Menurut Prof. Rehngena Purba bahwa lembaga adat berbeda dengan lembaga kemasyarakatan Desa yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan serta bertugas khusus sebagai mitra Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pembangunan.²⁶ Kemudian guna membangun partisipasi masyarakat desa sebagai basis pembangunan daerah/nasional, dipandang perlu diberikan wewenang yang cukup kepada masyarakat desa melalui kebijaksanaan otonomi terbatas pada pemerintahan desa. Khususnya otonomi yang berkaitan dengan penguatan perakaran budaya dan ekonomi masyarakat setempat. Oleh karena itu ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan otonomi masyarakat desa yaitu :²⁷

1. Sebelum otonomi diberikan harus terlebih dahulu dilakukan pengkajian yang seksama agar pemberian otonomi itu bisa efektif sesuai dengan apa yang diharapkan. Bidang otonomi yang secara nyata bisa meningkatkan partisipasi masyarakat setempat dalam membangun kemandirian di desanya merupakan alteraatif pilihan yang sangat tepat.
2. Dalam meningkatkan partisipasi tersebut sebaiknya juga ditentukan jenis tipologi partisipasi masyarakat desa. Ada tiga jenis tipologi partisipasi masyarakat yang secara nyata dapat dijadikan ukuran dalam pemberian otonomi masyarakat desa. Antara lain tipologi partisipasi fungsional, tipologi partisipasi interaktif dan partisipasi kemandirian.
3. Visi utama pemberian kewenangan otonomi kepada masyarakat

²⁶ Rehngena Purba, *Desa : Masyarakat Hukum Adat dan Lembaga Adat Kajian Historis Pada Masyarakat Karo*, didalam : *Refleksi Hukum dan Konstitusi Di Era Reformasi*, Buku Kenangan Purnabakti Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH. Guru Sekolah Rakyat Menjadi Guru Besar, Pustaka Bangsa Press, Cetakan Pertama, Medan, Februari, 2002, hal. 181

²⁷ Samsuri Aspar, *Kebijakan dan Implementasi Pengemhangan Otonomi Masyarakat Desa di Kabupaten Kutai Kartanegara*. Makaiiah Seminar, Berthemakan : *Demokrasi Masyarakat Desa*, Pertemuan Forum IV tanggal 19-22 Juni 2001, di Tangerang, hal. 5.

desa adalah membangun tatanan perakaran masyarakat desa yang mampu mengakses dan mengontrol lingkungan hidupnya, kemudian bisa menciptakan interaksi sosial yang secara substansial bisa menciptakan masyarakat yang Good Governance.

Desa perlu diberikan otonomi pada batas-batas tertentu agar mandiri sesuai dengan kondisi desa-desa bersangkutan, dimana model pendekatan dasar filosofi pembangunan berakar pada pemberdayaan masyarakat yang intinya adalah keseimbangan antara wilayah pedesaan, perkotaan dan sumber daya manusia.

D. Penerapan Teori Solidaritas Sosial Pada Masyarakat Mandailing

Dalam bukunya *The Division of Labor in Society* Emile Durkheim menjelaskan tentang dua tipe solidaritas sosial dalam masyarakat yang dikenal dengan Teori Solidaritas Sosial yaitu masyarakat yang berlandaskan solidaritas mekanik dan solidaritas organik.²⁸ Untuk tujuan pemahaman perbandingan antara solidaritas mekanik dan solidaritas organik dapat secara lebih dalam merujuk pada penjelasan perbandingan sebagai berikut :

a. Pembagian Kerja.

Pada masyarakat berlandaskan solidaritas mekanik, masyarakat memiliki tingkat pembagian kerja yang rendah. Pada masyarakat ini, semua anggota masyarakat hampir bisa melakukan apa yang semua bisa lakukan. Sedangkan pada masyarakat solidaritas organik, tingkat pembagian kerja dalam masyarakat tinggi. Tingkat pembagian kerja yang tinggi tersebut menciptakan suatu ikatan berupa solidaritas sosial dan kohesi sosial melalui ketergantungan fungsional antara satu sama lain antar dan inter pekerjaan yang tersedia dalam masyarakat. Apa bila dilihat dari susunan masyarakat adat Mandailing, maka pada masyarakat adat Mandailing berlandaskan solidaritas organik, dimana tingkat pembagian kerja dalam masyarakat tinggi.

b. Kesadaran Kolektif.

Dalam setiap masyarakat terdapat suatu kesadaran kolektif yaitu menurut Durkheim berupa totalitas kepercayaan-kepercayaan dan sentiment-sentimen bersama yang rata-rata ada pada anggota masyarakat yang sama tersebut. Kesadaran kolektif tersebut merupakan solidaritas sosial yang terkait pada individu-individu yang memiliki sifat-sifat yang sama dan menganut kepercayaan dan pola normative yang sama pula. Dalam masyarakat bersendikan

²⁸ Damsar, Pengantar Teori Sosiologi, Prenada Media Group, Cetakan Pertama, Oktober, 2015, hal. 88-94

solidaritas mekanik anggota masyarakatnya memiliki kesadaran kolektif yang tinggi. Sedangkan dalam solidaritas organik, anggota masyarakat mempunyai kesadaran kolektif yang rendah. Sehingga jika dilihat susunan masyarakat adat Mandailing, maka masyarakat adat Mandailing berlandaskan solidaritas mekanik, karena kesadaran kolektif pada masyarakat adat Mandailing memiliki kesadaran kolektif yang tinggi.

c. Hukum Dominan.

Dalam masyarakat bertipe solidaritas mekanik, masyarakat melaksanakan suatu hukuman hanya demi menghukum, membuat orang yang divonis bersalah menderita tanpa mempertimbangkan manfaat dari hukuman yang mereka kenakan terhadapnya. Hukum nyawa dibayar dengan nyawa, mata diganti dengan mata, merupakan prinsip hukum yang dipegang dalam masyarakat bertipe solidaritas mekanik, hukum jenis ini dikenal sebagai hukum represif. Sedangkan masyarakat yang bertipe solidaritas organik melaksanakan hukuman bersifat restitutif, dengan kata lain hukuman dilaksanakan terhadap orang yang melanggar sesuatu perbuatan melawan hukum agar masyarakat kembali kepada keadaan semula. Sanksi hukuman dijalankan agar relasi sosial yang terganggu karena adanya suatu perbuatan melawan hukum kembali pulih kepada keadaan semula, melalui pemenjaraan, hukuman denda atau kerja sosial. Jika dilihat susunan masyarakat adat Mandailing maka masyarakat adat Mandailing berlandaskan tipe solidaritas organik dalam penerapan hukuman.

d. Individualitas.

Kesadaran kolektif yang terdapat dalam masyarakat berbasis solidaritas mekanik membuat para anggota masyarakat mempertahankan kesamaan dan keseragaman satu sama lain, sehingga individualitas dalam masyarakat bertipe ini tidak berkembang sepenuhnya. Sedangkan dalam masyarakat bertipe solidaritas organik pembagian kerja yang menyebabkan terjadinya saling ketergantungan fungsional antarwarga dan kelompok telah memberikan benih yang elok bagi tumbuh kembangnya individualitas dalam masyarakat berbasis solidaritas organik. Pengakuan terhadap keberagaman cara bertindak dan berpikir para anggota dan kelompok masyarakat mendorong orang untuk memperhatikan individualitasnya. Keutuhan masyarakat tidak lagi didasarkan atas basis kesadaran kolektif tetapi telah bergeser pada pembagian kerja secara alamiah yang berkembang atas dasar ketergantungan fungsional di antara sesama anggota masyarakat.

Apabila dilihat dari susunan masyarakat adat Mandailing maka masyarakat adat Mandailing kesadaran kolektif lebih dominan daripada individualitas, sehingga masyarakat adat Mandailing bertipe solidaritas mekanik.

e. **Konsensus Terpenting.**

Pada masyarakat berbasis solidaritas mekanik konsensus terpenting bagi mereka adalah nilai dan norma yang telah tumbuh dan berkembang semenjak lama, bahkan sebelum mereka ada di muka bumi ini, yang dipahami secara bersama sebagai sesuatu yang bersifat memaksa dan umum, seperti adat istiadat, tradisi lama, pusaka usung. Sedangkan masyarakat bertipe solidaritas organik meletakkan basis terpenting masyarakat pada nilai yang bersifat abstrak dan umum, seperti nilai dan norma yang terdapat pada aturan perundangan undangan yang formal. Jika dilihat dari susunan masyarakat adat Mandailing maka masyarakat adat Mandailing tentang konsensus terpenting bertipe solidaritas mekanik.

f. **Penghukuman.**

Pada masyarakat berbasis solidaritas mekanik ketika ada terjadi pelanggaran terhadap aturan adat istiadat atau tradisi misalnya maka keterlibatan komunitas dalam penghukuman terhadap pelanggaran aturan yang ada cukup tinggi. Misalnya ketika para warga menemui suatu kasus perzinaan berlangsung pada komunitas mereka, pada waktu singkat bisa saja berita tersebut secara cepat menyebar kepada seluruh anggota komunitas dan pada waktu yang tidak begitu lama para warga datang berbondong-bondong untuk secara bersama menghukum warga yang telah membuat kampung mereka tercemar oleh suatu perbuatan yang dipandang tercela. Sedangkan pada masyarakat berbasis solidaritas organik para anggota masyarakat paham bahwa tidak boleh ada penghakiman sendiri terhadap orang yang diduga melanggar suatu aturan perundangan yang ada. Sebab semua anggota masyarakat tahun bahwa ada lembaga atau badan kontrol sosial yang mengurus hal itu yaitu kepolisian, kejaksaan dan hakim. Jika dilihat dari susunan masyarakat adat Mandailing, maka masyarakat adat Mandailing berbasis solidaritas mekanik dalam penghukuman/sanksi yang diberikan.

g. **Saling Ketergantungan.**

Pada masyarakat berbasis solidaritas mekanik menekankan pada kesadaran kolektif di antara sesama anggota masyarakat, sehingga menguatnya kesamaan dan keseragaman dalam masyarakat akan

menyebabkan ketergantungan fungsional melalui spesialisasi pekerjaan di antara sesama warga masyarakat tidak terjadi. Sedangkan masyarakat berbasis solidaritas organik telah mendorong pembagian kerja secara alamiah dalam masyarakat, sehingga tercipta saling ketergantungan fungsional di antara berbagai ragam pekerjaan dan spesialisasi yang ada dalam masyarakat tersebut. Jika dilihat susunan masyarakat adat Mandailing maka masyarakat adat Mandailing berbasis solidaritas organik karena saling ketergantungan dan satu kesatuan antara yang satu dengan yang lain, tidak dapat dipisah pisahkan.

h. Komunitas.

Pada masyarakat bertipe solidaritas mekanik, komunitas yang menjadi tempat mereka adalah wilayah pedesaan yang dicirikan sebagai masyarakat primitif. Sedangkan Masyarakat bertipe solidaritas organik adalah masyarakat perkotaan dengan ciri masyarakat industrial. Jika dilihat susunan masyarakat adat Mandailing maka masyarakat adat Mandailing bertipe solidaritas mekanik. Dimana komunitas merupakan satu kesatuan yang utuh yang bertempat tinggal dalam satu wilayah huta/desa.

i. Pengikat.

Pada masyarakat berbasis solidaritas mekanik adalah kesadaran kolektif pada masyarakat. Sedangkan pada masyarakat organik pembagian kerja secara alamiah. Jika dilihat dari susunan masyarakat adat Mandailing, maka masyarakat adat Mandailing bertipe solidaritas mekanik. Karena kesadaran kolektif pada masyarakat adat Mandailing sangat tinggi. Secara sederhana semua penjelasan di atas dapat di rangkum dalam tabel berikut:

Tabel. Perbandingan Tipe Solidaritas Mekanik dan Solidaritas Organik pada Masyarakat Adat Mandailing

Masyarakat Adat Mandiling	Tipe Solidaritas Mekanik	Tipe Solidaritas Organik
Pembagian Kerja	-	V (Tinggi)
Kesadaran Kolektif	V (Kuat)	-
Hukum Dominan	-	V (Restitutif)
Individualitas	V (Rendah)	-
Konsensus Terpenting	V (Pola Normatif)	-
Penghukuman	V (Komunitas Terlibat)	-
Saling Ketergantungan	-	V (Tinggi)
Komunitas	V (Primitif/Pedesaan)	-
Pengikat	V (Kesadaran Kolektif)	-

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa masyarakat adat Mandailing cenderung kepada tipe solidaritas mekanik. Dimana pembagian kerja tinggi, kesadaran kolektif kuat, hukuman dominan bersifat restitutif tidak represif. Individualitas rendah pada masyarakat adat Mandailing, Konsensus terpenting cenderung kepada pola normatif, penghukuman komunitas terlibat, saling ketergantungan tinggi, komunitas primitif/pedesaan, pengikat pada masyarakat adat Mandailing kesadaran kolektif tinggi.

E. Kesimpulan.

Dalam masyarakat adat Mandailing peran Lembaga Adat Dalihan Natolu dalam Struktur masyarakat adat Mandailing sangat penting keberadaannya dalam meningkatkan partisipasi masyarakat untuk pembangunan huta/Desa. Namun keberadaan Lembaga ini dalam pemerintahan secara formal terpinggirkan, karena ketua adat atau raja yang ada dan berkuasa di huta/desa tidak diberikan wewenang lagi untuk menyelenggarakan pemerintahan di desa mereka dilepaskan serta terpinggirkan, dari lingkungan yang mempunyai pengakuan formal dalam masyarakat adatnya. Marjinalisasi itu telah mengabaikan dan memiskinkan hak politik, ekonomi, hukum, agama, sosial dan lingkungan masyarakat adat. Akhirnya kesejahteraan yang di cita-citakan pembangunan tidak terwujud. Dilihat secara empirik kebudayaan bersifat dinamis. Tidak ada kebudayaan yang tidak berubah, demikian pula kebudayaan tradisional. Dengan demikian sesungguhnya kebudayaan tradisional tidak bertentangan dengan proses pembangunan dan karenanya tidak perlu dicabut. Aspek budaya pada masyarakat Mandailing tetap lestari sampai saat ini dan masih tetap dipergunakan oleh masyarakat Mandailing di daerah. Walaupun sebagian kalangan yang merantau tidak memakai adat budaya Mandailing lagi dalam perantauan, namun dalam upacara resepsi pernikahan sebagian masih memegang teguh budaya dan adat istiadat Mandailing ini . Untuk mendorong masyarakat agar tumbuh kearah kemajuan yang dinamis, maka perlu diberdayakan kembali pengetua-pengetua adat yang ada di huta/desa yang masih kental budayanya. Ditematkannya kembali pengetua adat dalam penyelenggaraan pemerintahan huta/desa, sebagai kepala desa atau sebagai anggota BPD. Karena pengetua adat sudah mengenal daerahnya dan di kenal oleh masyarakat di huta/desa setempat. Fungsi dari BPD yang ada dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa yaitu mengayomi adat-istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi dari masyarakat serta

melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Sehingga pengetua adat di huta/desa, pantas ditempatkan dalam keanggotaan BPD (Badan Perwakilan Desa) untuk meningkatkan pembangunan di huta/desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Bayu Surianingrat, Pemerintahan Administrad Desa dan Kelurahan, Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
- Buku Penuntun Kursus Pamong Desa Di Propinsi Dati I Sumatera Utara, Gubemur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara, 1981.
- Damsar, Pengantar Teori Sosiologi, Prenada Media Group, Cetakan Pertama, Oktober, 2015.
- H. Pandapotan Nasution, Mandailing Natal : Peduang, Tantangan Dan Harapan, Yayasan Parsarimpunan Ni Tondi, Medan, 2001.
- H. Pandapotan Nasution, Gelar Patuan Kumala Pandapotan, Uraian Singkat Tentang Adat Mandailing Serta Tata Cara Perkawinannya, Widya Press, Edisi Pertama, Jakarta, 1994.
- Imam Soetikno, Politik Agraria National, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- I.Nyoman Beratha, Desa Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Isnén Fitri, dkk, Inventori Arsitektur Tradisional Mandailing Godang, Fakultas Teknik, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2000.
- J.C. Vergouwen, Masyarakat dan Hukum Adat Batak Toba, Pustaka Azet, Jakarta, 1986.
- Jefta Leibo SU, Sosiologi Pedesaan : Mencari Suatu Strategi Pembangunan Masyarakat Desa Berparadigma Ganda, Andi Offset, Yogyakarta, 1995.
- Keputusan Musyawarah Pengetua-Pengetua Adat Parsada Marga Nasution (PAMANDA), Panyabungan Tonga, 1998.

Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara, Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, 15-16 Maret 1999, Lembaga Studi Pers & Pembangunan, Cetakan Pertama, November, 1999.

Nico Ngani, Refleksi Pengelolaan Pemerintahan Desa Perspektif Aktor Dinamika Desa, dalam Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi. YAPIKA dan Forum LSM. Otonomi dan Partisipasi Masyarakat Desa, Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, Yogyakarta, 2000.

Otonomi dan Partisipasi Masyarakat Desa, Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, Yogyakarta, 2000.

Rehngena Purba, Desa : Masyarakat Hukum Adat dan Lembaga Adat Kajian Historis Pada Masyarakat Karo, didalam : Refleksi Hukum dan Konstitusi Di Era Reformasi, Buku Kenangan Purnabakti Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH. Guru Sekolah Rakyat Menjadi Guru Besar, Pustaka Bangsa Press, Cetakan Pertama, Medan, Februari, 2002.

Rehngena Purba. Lembaga Musyawarah Adat (Runggun) Dan Perdamaian Desa Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan Di Tanah Karo, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Adat, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2000.

R.H.Unang Sunardjo, Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Tarsito, Bandung, 1984.

R. Indra Mulia, Evaluasi Penyeragaman Pemerintahan Desa Dalam Praktek Administrasi menurut UU NO. 5 Tahun 1979 Terhadap Kemungkinan Keragaman Bentuk Desa dan Perkembangan Adat Istiadat Hasil Penelitian, Dengan Studi Kasus di Desa Muaratais I dan Perkembangan Adat Istiadat Hasil Penelitian, Dengan Studi Kasus di Desa Muaratais I kecamatan Batang Angkola, Kabupaten daerah Tingkat II Tapanuli Selaian. Thesis Magister (Bandung : Pascasarjana Universitas Padjajaran, 2000).

Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Lúas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

Samsuri Aspar, Kebijakan dan Implementasi Pengemhangan Otonomi

Masyarakat Desa di Kabupaten Kutai Kartanegara. Makaiah Seminar, Berthemakan : Demokrasi Masyarakat Desa, Pertemuan Forum IV tanggal 19-22 Juni, di Tanggerang, 2001.

Soerjono Soekanto dan Soleman B. Tanako, Hukum Adat Indonesia, Rajawali, Jakarta 1996.

-----, Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian, Rajawali Press, Jakarta, 1986.

Suhariono, dkk, Parlemen Desa ; Dinanuka DPR Kalurahan Dan DPRK Gotong Royong, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.

Tinggibarani Perkasa Alam, dkk. Buranggir Na Hombang, Depdikbud, Padangsidempuan, 1977.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Terkait, Tim Visi Yustisia, Visimedia, cetakan kedua, 2015.

W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1985.

Zainuddin Lubis, Namora Na Toras : Pemimpin Traditional Mandailing, Skripsi, Fakultas Sastra, Universitas Sumatera Utara, Medan, 1987.

Zulkifli Nasution, Gelar Mangaraja Bangun Pandapotan, Parata Bulung Na Malos, Dengan Melestarikan Adat-Budaya Mandailing Kita Lestarikan Budaya Bangsa, Hutasiantar, 1989.

Z. Pangaduan Lubis, Kisah Asal Usul Marga di Mandailing, Satu Dokumentasi, diterbitkan oleh Parsarimpunan Kesenian Mandailing Bulan Tamba Tua. Medan 1986.

Keberadaan Peraturan Daerah tentang Tanggung Jawab Sosial Berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Eka N.A.M. Sihombing

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Penerapan *Corporate Social Responsibility* (CSR) atau Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (TSP) di perusahaan menjadi semakin penting dengan munculnya konsep *sustainable development yang dirumuskan oleh The World Commission on Environment and Development*, sehingga konsep TSP pun mengalami penyesuaian dan dikembangkan dalam bingkai *sustainable development*. Hal ini tercermin dari definisi TSP yang diberikan oleh *The Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) sebagai: "*business's contribution to sustainable development and that corporate behavior must not only ensure returns to shareholders, wages to employees, and product and service to consumers, but they respond to societal and environmental concerns and value*". TSP atau CSR adalah komitmen perusahaan atau dunia bisnis untuk berkontribusi dalam pengembangan ekonomi yang berkelanjutan dengan memperhatikan tanggung jawab sosial perusahaan dan menitikberatkan pada keseimbangan antara perhatian terhadap aspek ekonomis, sosial, dan lingkungan.

Bahkan di Indonesia banyak bermunculan peraturan daerah tentang tanggung jawab sosial perusahaan, antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 5 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan, Peraturan Daerah Kota Bogor

Nomor 6 Tahun 2016 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan, Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Nomor 6 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan, Peraturan Daerah Kabupaten Toba Samosir Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan, Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan, Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 11 Tahun 2017 tentang Tanggung Jawab Sosial di Lingkungan Perusahaan, dan sebagainya.

Melihat fenomena ini, perlu kemudian dilihat bagaimana keberadaan peraturan daerah tentang tanggung jawab sosial perusahaan jika ditinjau dari asas peraturan perundang-undangan yang baik.

B. Asas Peraturan Perundang-undangan Yang Baik

Mengenai asas peraturan perundang-undangan yang baik telah disampaikan oleh beberapa ahli, antara lain sebagai berikut:

1. Van der Vlies membagi asas dalam pembentukan peraturan yang patut ke dalam asas formal dan asas materil. Di mana pembagian ini dimaksudkan untuk sekedar memperjelas pengertian dan tidak mempunyai arti khusus tersendiri. Adapun asas formal meliputi: 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijk doelstelling*); 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*); 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkeheids beginsel*); 4) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheids beginsel*), dan 5) asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Sedangkan asas materil meliputi: 1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijk terminologie an duiden delijke systematiek*); 2) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het recht gelijkeheids beginsel*); 3) asas kepastian hukum (*het recht zekerheids beginsel*); dan 4) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele bedeling*).¹
2. Lon L. Fuller menyatakan bahwa agar peraturan perundang-undangan mencapai tujuannya, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memerhatikan asas-asas dari *principles of legality*, yaitu:²

¹ Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Prima, Medan, 2017, hlm. 111 – 112.

² Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual*, Kencana, Jakarta, 2013, hal. 15 – 16.

- a. Tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
 - b. Peraturan yang sudah dibuat harus diumumkan;
 - c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut;
 - d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
 - e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
 - f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
 - g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;
 - h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari;
3. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengintroduksi asas-asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut:³
- a. Undang-undang tidak berlaku surut (*non retro active*);
 - b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogate lex inferior*).
 - c. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*).
 - d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*).
 - e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat; dan
 - f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat ataupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).
4. Hamid S. Attamimi, dalam disertasinya merumuskan asas-asas yang khusus bagi perundang-undangan Indonesia. Asas-asas tersebut meliputi:⁴
- a. Asas- asas formal, dengan rincian: 1) Asas tujuan yang jelas; 2) Asas perlunya pengaturan; 3) Asas organ/lembaga yang tepat; 4) Asas materi muatan yang tepat; 5) Asas dapat dilaksanakan; dan 6) Asas dapat dikenali.

³ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 15 – 19.

⁴ Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putra, *Cara Praktis...*, *Op. Cit.*, hal. 17.

- b. Asas-asas materiil, dengan rincian: 1) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; 2) Asas sesuai dengan hukum dasar negara; 3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan 4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dikemukakan beberapa ahli di atas, dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga diatur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini dapat dikategorikan sebagai asas formil karena berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur tentang asas materi muatan suatu peraturan perundang-undangan atau asas materil, yang terdiri dari: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Adapun penjelasan dari masing-masing asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 5 maupun asas materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 6 adalah sebagai berikut:

1. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan:
 - a. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
 - b. Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
 - c. Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhati-

kan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- d. Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
 - e. Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - f. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan
- a. Huruf a Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
 - b. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
 - c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus men-

cerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

- e. Yang dimaksud dengan “*asas kenusantaraan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Yang dimaksud dengan “*asas bhinneka tunggal ika*” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “*asas keadilan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Yang dimaksud dengan “*asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “*asas ketertiban dan kepastian hukum*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “*asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Menurut Yuliandri, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁵

⁵ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 23.

Hal ini berarti bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan formil dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan materil.

C. Perda Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dari segi Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Apabila diteliti berdasarkan asas-asas formil peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pengaturan tanggung jawab sosial perusahaan dalam bentuk peraturan daerah adalah melanggar atau tidak mencerminkan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Penerapan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut. Untuk melihat penerapannya dalam peraturan daerah, tentunya harus dilihat materi muatan peraturan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada pasal tersebut diatur bahwa materi muatan peraturandaerah Kabupaten/Kota berisi: a. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; b. Materi muatan untuk menampung kondisi khusus daerah; dan/atau c. penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan berasal dari pembagian urusan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di mana berdasarkan pembagian urusan tersebut, pemerintahan daerah mendapatkan urusan-urusan yang bersifat konkuren yang terdiri dari urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan pilihan. Berdasarkan pembagian urusan tersebut, terkait dengan pengaturan mengenai tanggung jawab sosial perusahaan tidak diberikan kepada pemerintahan daerah sebagai hal yang menjadi urusan pemerintahan daerah. Dengan demikian, dari segi pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, tanggung jawab sosial perusahaan bukan merupakan materi muatan peraturan daerah.

Berkaitan dengan Materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, mengandung makna bahwa peraturan daerah sebagai

peraturan yang mengabstraksi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Dalam hal ini Tanggung Jawab Sosial Perusahaan bukan merupakan kondisi khusus daerah, akan tetapi merupakan kebijakan nasional yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan materi muatan peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, maka harus dilihat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur mengenai tanggung jawab sosial perusahaan. Tanggung jawab sosial perusahaan sebenarnya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.

Pengaturan lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial tersebut diatur pada Bab V Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Pasal 74 yang berisi sebagai berikut:

- (1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
- (2) Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
- (3) Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Jika diperhatikan ketentuan mengenai tanggung jawab sosial tersebut dan dikairkan dengan materi muatan peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, maka harus dilihat apakah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas memberikan perintah penjabaran lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial dalam bentuk peraturan daerah atau tidak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 74 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40

Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan jelas disebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Sehingga dengan demikian, penjabaran lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial perusahaan adalah dalam bentuk peraturan pemerintah bukan dengan peraturan daerah.

Selain tidak mencerminkan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, Peraturan Daerah tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan juga tidak mencerminkan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Hal ini dikarenakan berdasarkan ketentuan Pasal 74 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan jelas disebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Sehingga lembaga atau organ yang tepat membentuk peraturan perundang-undangan terkait dengan tanggung jawab sosial perusahaan adalah pemerintah bukan kepala daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

D. Perda Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dari segi Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Apabila diteliti berdasarkan asas-asas formil peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pengaturan tanggung jawab sosial perusahaan dalam bentuk peraturan daerah melanggar atau tidak mencerminkan asas kesusantaraan, dan asas ketertiban dan kepastian hukum.

Asas kesusantaraan berarti bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan arti lain bahwa materi muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki ada di atasnya.

Jika diperhatikan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan tidak mencerminkan asas kesusantaraan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat nasional yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Salah satu ketentuan yang bertentangan adalah terkait dengan perusahaan yang dikenakan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan. Berdasarkan

ketentuan Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas bahwa “Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan”. Dengan kata lain, bahwa yang dikenakan tanggung jawab sosial adalah perseroan yang kegiatan usahanya di bidang sumber daya alam dan/atau yang berkaitan dengan sumber daya alam.

Sedangkan dalam Peraturan Daerah tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan tidak diatur bahwa yang dikenakan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan adalah perusahaan yang bergerak di bidang sumber daya alam dan/atau yang berkaitan dengan sumber daya alam. Selain itu, dalam peraturan daerah tersebut juga tidak menyebutkan secara pasti bahwa yang dikenakan tanggung jawab sosial adalah perseroan terbatas melainkan perusahaan, sehingga semua perusahaan baik yang berbentuk perseroan terbatas maupun tidak dikenakan juga tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan.

Dikarenakan Peraturan Daerah Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan secara materinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atas tentunya secara otomatis tidak sesuai dengan asas kesusantaraan yang intinya bahwa semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk adalah bagian dari sistem hukum nasional.

Asas selanjutnya yang tidak tercermin dalam Peraturan Daerah tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan adalah asas ketertiban dan kepastian hukum. Asas ini berarti bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Dengan diaturnya mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini dikarenakan adanya beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan. Masyarakat atau dalam hal ini perusahaan yang ada di daerah menjadi bingung dengan peraturan perundang-undangan mana yang akan dilaksanakan terkait dengan tanggung jawab sosial perusahaan. Apakah melaksanakan ketentuan dalam undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya ataukah mengikuti peraturan daerah.

Hal-hal semacam ini tentunya juga tidak akan mencerminkan ketertiban khususnya tertib hukum. Di mana yang sering melanggar hukum atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada justru pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri.

E. Penutup

Tanggung jawab sosial perusahaan memang suatu hal yang wajib bagi perusahaan yang terkait dengan lingkungan dan sumber daya alam dan kewajiban tersebut harus dilaksanakan dengan baik. .Dalam penerapannya terjadi kekeliruan dalam penggunaan instrumen hukum atau peraturan perundang-undangan yang tidak tepat. Yang sering terjadi, di mana daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.

Hal ini tentunya bertentangan dengan asas peraturan perundang-undangan yang baik, seperti asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, asas kenusantaraan, dan asas ketertiban dan kepastian hukum. Di mana, asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dilanggar karena materi muatan tanggung jawab sosial perusahaan seharusnya diatur dengan peraturan pemerintah bukan dengan peraturan daerah. Selain itu, peraturan daerah tentang tanggung jawab sosial perusahaan melanggar asas kenusantaraan, karena peraturan daerah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga berpotensi tidak menghasilkan ketertiban dan kepastian hukum sebagaimana fungsi peraturan perundang-undangan seharusnya.

Ke depan, pemerintahan daerah diharapkan agar lebih cermat dalam melaksanakan tugas dan fungsi, terutama terkait dengan pembentukan peraturan daerah. Agar tidak menetapkan peraturan daerah yang bukan merupakan kewenangan ataupun materi muatan dari suatu peraturan daerah. Sehingga tidak ada lagi peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Prima, Medan, 2017.

Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual*, Kencana, Jakarta, 2013.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Kepala Daerah

Ali Marwan Hsb
Perancang Peraturan Perundang-undangan
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Jika ketentuan ini kemudian dihubungkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “peraturan-peraturan lain” tersebut tidak mendapatkan jawaban.

Karena berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan ini menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan di tingkat daerah secara hierarki hanya ada peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Pengertian “peraturan-peraturan lain” bisa dijawab kemudian jika dilihat ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”. Dan jenis peraturan perundang-undangan ini diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”. Berdasarkan ketentuan ini, “peraturan-peraturan lain” lain dapat diartikan adalah peraturan kepala daerah, yaitu peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini sering dijadikan sebagai dasar untuk membentuk peraturan kepala daerah tanpa adanya peraturan daerah terlebih dahulu.

Selain dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan peraturan kepala daerah juga diatur sebagai salah satu jenis produk hukum di daerah dalam Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada. Berdasarkan ketentuan ini, materi muatan peraturan kepala daerah yaitu untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, menarik kemudian untuk melihat bagaimana kedudukan dan materi muatan peraturan kepala daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

B. Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Kepala Daerah

Sama halnya dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum, peraturan daerah juga dapat mendelegasikan dibentuknya peraturan kepala daerah untuk melaksanakan peraturan daerah. Hal ini disebutkan dalam Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pada dasarnya peraturan kepala daerah merupakan delegasi dari peraturan daerah dalam rangka menjalankan peraturan daerah.¹

Peraturan Kepala Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan melalui Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan masih dimungkinkan keberadaannya sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Produk perundang-undangan inilah yang masuk dalam lingkup *delegated legislation/secondary legislation*.²

Fungsi peraturan kepala daerah adalah merinci ketentuan dalam peraturan daerah yang sangat umum untuk memberikan pedoman prosedural. Dengan peran yang demikian, maka ia adalah peraturan yang subordinate terhadap peraturan daerah, sehingga isinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya atau dengan kata lain peraturan kepala daerah adalah salah satu bentuk produk *delegated legislation*.³

Apabila kemudian, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dibagi menjadi peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, maka jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat terdiri atas:

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
2. Peraturan Pemerintah; dan
3. Peraturan Presiden.

¹ Sylvia Aryani, "Eksistensi Peraturan Kepala Daerah sebagai Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah:", *Badamai Law Journal*, Vol. 2, Issues 1, Maret 2017, hlm. 155.

² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2005), hlm. 105.

³ E. Prajwalita Widiati dan Haidar Adam, "Pengawasan terhadap Peraturan Kepala Daerah", *Yuridika*, Volume 27 No. 1, Januari - April 2012, hlm. 79.

Sedangkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah terdiri atas:

1. Peraturan Daerah; dan
2. Peraturan Kepala Daerah.

Apabila dianalogikan, maka dapat dikatakan bahwa peraturan daerah sama dengan undang-undang terkait kelembagaan pembentuknya yaitu undang-undang dibentuk oleh dewan perwakilan daerah bersama dengan presiden dan peraturan daerah dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah bersama kepala daerah. Apabila penganalogian tersebut diterapkan pada peraturan kepala daerah, menjadi pertanyaan apakah peraturan kepala daerah sama dengan peraturan pemerintah atau dengan peraturan presiden.

Apabila diperhatikan secara materi muatannya, dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan peraturan pemerintah adalah materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya yang berarti bahwa penetapan peraturan pemerintah adalah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Sedangkan materi muatan peraturan presiden berdasarkan ketentuan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.⁴ Adapun materi muatan peraturan kepala daerah adalah untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut, apabila dianalogikan maka peraturan kepala daerah mempunyai kedudukan sama dengan peraturan pemerintah, bukan dengan peraturan presiden. Di mana, peraturan pemerintah merupakan peraturan untuk melaksanakan undang-undang, sedangkan peraturan kepala daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan peraturan daerah. Sehingga tanpa delegasi dari peraturan daerah, maka tidak dapat dibentuk peraturan kepala daerah.

⁴ Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Prima, 2017), hlm. 131 - 132.

C. Proses Pembentukan Peraturan Kepala Daerah

Peraturan kepala daerah yang terdiri dari peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota, diakui keberadaannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan gubernur, peraturan bupati, dan peraturan walikota diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Berdasarkan ketentuan tersebut, peraturan kepala daerah ditetapkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sama halnya dengan peraturan perundang-undangan yang lain, proses pembentukan peraturan kepala daerah juga melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Perencanaan penyusunan peraturan kepala daerah merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan dan perencanaan penyusunan peraturan kepala daerah disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.

Penyusunan peraturan kepala daerah dilaksanakan oleh pimpinan perangkat daerah pemrakarsa dan setelah disusun disampaikan kepada biro hukum provinsi atau nama lainnya dan bagian hukum kabupaten/kota atau nama lainnya untuk dilakukan pembahasan.

Pembahasan rancangan peraturan kepala daerah dilakukan oleh kepala daerah bersama dengan perangkat daerah pemrakarsa. Di mana kepala daerah membentuk tim pembahasan rancangan peraturan kepala daerah, yang terdiri atas:

1. pimpinan perangkat daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh pimpinan perangkat daerah sebagai ketua;
2. kepala biro hukum atau kepala bagian hukum sebagai sekretaris
3. anggota sesuai dengan kebutuhan.

Ketua Tim melaporkan perkembangan rancangan peraturan kepala daerah kepada sekretaris daerah. Tim memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman rancangan peraturan kepala daerah yang telah selesai dibahas dan ketua tim mengajukan rancangan peraturan kepala daerah yang telah mendapatkan paraf koordinasi kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Sekretaris daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap rancangan peraturan gubernur yang telah diparaf koordinasi dan perubahan dan/atau penyempurnaan

rancangan tersebut dikembalikan kepada pimpinan perangkat daerah pemrakarsa. Hasil penyempurnaan rancangan peraturan kepala daerah disampaikan pimpinan perangkat daerah pemrakarsa kepada sekretaris daerah setelah dilakukan paraf koordinasi setiap halaman oleh tim. Sekretaris daerah memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman rancangan peraturan gubernur yang telah disempurnakan. Sekretaris daerah menyampaikan rancangan peraturan kepala daerah kepada kepala daerah untuk ditetapkan.

Rancangan peraturan kepala daerah yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada kepala daerah untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Penandatanganan rancangan peraturan kepala daerah dilakukan oleh kepala daerah. Penandatanganan perkadadibuat dalam rangkap 3 (tiga) dan pendokumentasian naskah asli perkara dilakukan oleh:

- a. sekretaris daerah;
- b. perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota berupa minute; dan
- c. perangkat daerah pemrakarsa.

Tahapan terakhir adalah pengundangan, di mana peraturan kepala daerah yang telah ditetapkan, diundangkan dalam berita daerah. Dan pengundangan tersebut dilakukan oleh sekretaris daerah.

D. Penutup

Materi muatan peraturan kepala daerah tidak ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan mengenai materi muatan peraturan kepala daerah diatur dalam Pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menimbulkan penafsiran terkait dengan arti frasa “kuasa peraturan perundang-undangan”. Ada yang menafsirkan “kuasa peraturan perundang-undangan” sebagai delegasi atau pelimpahan dari peraturan perundang-undangan lain. Ada juga yang menafsirkan “kuasa peraturan perundang-undangan” sebagai pemberian kewenangan atau atribusi dari peraturan perundang-undangan.

Untuk menghindari penafsiran yang berbeda dan berdampak berbeda pula dalam penerapan ketentuan tersebut. Disarankan agar materi muatan peraturan kepala daerah diperjelas yaitu sebagai pelaksana dari peraturan daerah. Hal ini sebagai konsekuensi kedudukan dari peraturan kepala daerah yang dianalogikan sama

dengan peraturan pemerintah di tingkat pusat sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang, bukan sama dengan peraturan presiden yang salah satu materi muatannya adalah untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Hal ini menjadi penting, karena apabila peraturan kepala daerah dianalogikan sama dengan peraturan presiden, maka akan timbul kesan bahwa kepala daerah tidak membutuhkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ketika akan membuat sebuah regulasi. Dan ini akan berpotensi penyalahgunaan kewenangan dari kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- E. Prajwalita Widiati dan Haidar Adam, “Pengawasan terhadap Peraturan Kepala Daerah”, *Yuridika*, Volume 27 No. 1, Januari - April 2012.
- Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Prima, 2017).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2005).
- Sylvia Aryani, “Eksistensi Peraturan Kepala Daerah sebagai Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah”, *Badamai Law Journal*, Vol. 2, Issues 1, Maret 2017.

Kajian dan Analisa terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Labuhanbatu Utara tentang Retribusi Daerah

Muhammad Taufik Nasution
Nasrullah Nasution
Universitas Islam Sumatera Utara

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan¹ mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.² Lebih lanjut Pasal 18 ayat (6) menegaskan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.³

Berlakunya prinsip otonomi dalam negara Indonesia yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah diharapkan segala urusan baik

¹ Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan hukum dasar adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hal. 58.

³ *Ibid.*

yang bersifat wajib atau pilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda). Kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi ini telah diisyaratkan oleh UU Pemda, di dalam penjelasan umum disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal, sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya harus juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.⁴

Pembentukan Perda merupakan manifestasi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya.⁵ Dalam proses pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan.⁶ Disamping itu juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷ Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan pada alur yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Kedudukan Perda dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dinyatakan secara tegas di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 12 Tahun 2011) pada Pasal 7 ayat (1)

⁴ Lihat penjelasan UU Pemda

⁵ Eka N.A.M. Sihombing, *Menggagas Peraturan Daerah Aspiratif*, dalam M. Solly Lubis, *Paradigma Kebijakan Hukum Reformasi*, Sofmedia, Jakarta, hal. 189.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

menyebutkan bahwa Perda merupakan salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

1. Urgensi Kajian dan Analisa terhadap Perda

Kajian dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu objek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan objek dimaksud.⁹ Adapun analisa merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, dan penjabaran yang merupakan tahapan yang dilakukan untuk memecahkan suatu persoalan.¹⁰ Berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep kajian dan analisa tersebut maka pertanyaan yang muncul adalah kenapa atau untuk apa dilakukan kajian dan analisa terhadap Perda? serta bagaimana cara melakukannya?

Tujuan dilakukannya kajian dan analisa terhadap Perda adalah untuk memperoleh suatu gambaran kondisi hukum yang ada. Kegiatan ini berguna untuk menilai apakah materi muatan Perda sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat, terutama untuk menegakkan supremasi hukum dalam masyarakat. Selain itu, kajian dan analisa terhadap Perda dimaksudkan sebagai upaya untuk mensinkronisasi dan mengharmonisasi baik secara vertikal maupun horizontal materi muatan Perda dengan peraturan perundang-undangan terkait.¹¹

Kajian dan analisa terhadap Perda dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut: Pertama, menginventarisasi Perda yang akan dianalisa dan peraturan perundang-undangan yang terkait, dalam kegiatan ini yang dimaksud adalah Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 23 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 24 Tahun 2011 tentang Retribusi Terminal, Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 32 Tahun 2011 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 33 Tahun 2011

⁹ Khopiatuziadah, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan, dalam *Rechtsvinding Online*, 15 Juni 2016.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 34 Tahun 2011 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 35 Tahun 2011 tentang Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus, dan Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 36 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang. Kedua, mengkaji dan menganalisa latar belakang dari lahirnya perda yang dimaksud melalui konsideran dan penjelasan umum. Ketiga, mengkaji dan menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan dalam Perda yang dimaksud secara keseluruhan atau fokus pada pasal-pasal tertentu. Keempat, merumuskan rekomendasi terhadap Perda yang dikaji dan dianalisa.

2. Kerangka Teori

Hans Kelsen mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*stufentheorie*). Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). *“The grundnorm is not constitution, it is simply the presupposition, demanded by theory, that this constitution ought to be obeyed”*.¹²

Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu system norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.¹³

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma yang di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.¹⁴

¹² R. W. M. Dias, *Jurisprudence*, Fifth Edition, Butterworths London, 1985, Hal. 362.

¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, Hal. 41.

¹⁴ *Ibid*, Hal. 42.

Hans Nawiasky mengembangkan teori Hans Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Sebagai murid Hans Kelsen, teori yang dikembangkan Hans Nawiasky selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar, antara lain:¹⁵

Kelompok I: *staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara);

Kelompok II: *staatsgrundgesetz* (aturan dasar/aturan pokok negara);

Kelompok III: *formell gesetz* (undang-undang formal); dan

Kelompok IV: *verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana/aturan otonom)

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorn* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorn* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁶ Lebih lanjut Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorn* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.¹⁷

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut ajaran negara berkonstitusi seperti negara-negara modern lainnya, memiliki konstitusi tertulis yang disebut UUD NRI 1945. UUD NRI 1945 ditempatkan sebagai fundamental law sehingga menjadi hukum dasar atau sumber pembuatan hukum-hukum yang lainnya dan sebagai higher law UUD NRI 1945 merupakan hukum tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹⁸ Secara

¹⁵ *Ibid*, Hal. 44-45.

¹⁶ *Ibid*, Hal. 46

¹⁷ *Ibid*, Hal. 48

¹⁸ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, Hal. 41-42.

kontekstual dalam system hirarki peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga asas mendasar.¹⁹ Adapun tiga asas sebagaimana dimaksud ialah asas *lex superiori derogate lex inferiori*, *lex specialist derogate lex generalis*, *lex posteriori derogate lex priori*.²⁰ Berdasarkan studi ilmu hukum, tiga asas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahami konstruksi hukum perundang-undangan di Indonesia, secara lebih rinci dapat diuraikan sebagai berikut:²¹

- a) Asas *lex superiori derogate lex inferiori*, peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- b) Asas *lex specialist derogate lex generalis*, peraturan yang lebih khusus akan mengenyampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- c) Asas *lex posteriori derogate lex priori*, peraturan yang baru akan mengenyampingkan peraturan yang lama.

Dengan demikian, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sistem hirarki peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta keharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setara. Dalam hal ini, UUD NRI 1945 dijadikan sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.²²

UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut Pasal 18 ayat (6) menegaskan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berlakunya prinsip otonomi dalam negara Indonesia yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah diharapkan segala urusan baik yang bersifat wajib atau pilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang diberikan oleh UU Pemda. Kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi ini telah diisyaratkan

¹⁹ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2012, Hal. 19.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Lihat Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undang.

oleh UU Pemda, di dalam penjelasan umum disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal, sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya harus juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

UU Pemda membagi urusan pemerintahan menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan umum, dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerinathan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam bentuk Perda. Situasi ini membuat Perda semakin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan bernegara, dengan kata lain peran Perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar. Kedudukan strategis Perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan Perda tersebut dilakukan dengan baik dan akan menjadi boomerang jika dilakukan dengan tidak baik.²³

Selain mempunyai kedudukan yang strategis, Perda juga mempunyai berbagai fungsi, yaitu:²⁴

- a. Instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dan UU Pemda;

²³ Rudy Hendra Pakpahan, *Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*, USU Press, Hal. 5.

²⁴ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta, 2011, Hal. 9.

- b. Merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam fungsi ini, Perda tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya;
- c. Penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945; dan
- d. Alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Disamping kedudukan yang strategis dan berbagai fungsi, Perda juga mempunyai materi muatan tersendiri, menurut Soehino materi yang dapat diatur dalam Perda meliputi:²⁵

- 1. Materi-materi atau hal-hal yang member beban kepada penduduk, misalnya pajak daerah dan retribusi daerah;
- 2. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
- 3. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penetapan garis sepadan; dan
- 4. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang sederajat atau tingkatannya lebih tinggi harus diatur dengan Perda.

UU Pemda dalam Pasal 236 menentukan materi muatan Perda sebagai berikut:

- (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Perda merupakan manifestasi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan

²⁵ Soehino, *Hukum Tata Negara: Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hal. 8.

otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya. Dalam proses pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan. Disamping itu juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan pada alur yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu diperlukan pengkajian terhadap Perda yang telah dibentuk agar dapat disesuaikan dengan aspirasi hukum masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

B. Hasil Kajian dan Analisa

Berdasarkan permintaan dari Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu Utara, Tim Pengkaji diminta untuk melakukan kajian dan analisa terhadap 7 (tujuh) Perda tentang Retribusi Daerah, yaitu: Perda Nomor 23 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Perda Nomor 24 Tahun 2011 tentang Retribusi Terminal, Perda Nomor 32 Tahun 2011 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Perda Nomor 33 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Perda Nomor 34 Tahun 2011 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, Perda Nomor 35 Tahun 2011 tentang Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus, dan Perda Nomor 36 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.

Hasil kajian dan analisa terhadap sejumlah Perda tersebut secara umum dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 23 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Perda Nomor 24 Tahun 2011 tentang Retribusi Terminal, Perda Nomor 32 Tahun 2011 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Perda Nomor 33 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Perda Nomor 34 Tahun 2011 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, Perda Nomor 35 Tahun 2011 tentang Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus, dan Perda Nomor 36 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang sudah sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta UU Pemda.
2. Masih ditemukan inkonsistensi terhadap teknik penulisan dan

penggunaan bahasa hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

3. Penting untuk mengganti sejumlah dasar hukum pada bagian pembukaan Perda akibat dari lahirnya sejumlah peraturan perundang-undangan baru, sebagai contoh bergantinya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan asas *lex posteriori derogate lex priori* (peraturan yang baru akan mengenyampingkan peraturan yang lama).
4. Perlu menyempurnakan beberapa pengertian dari istilah pada bagian ketentuan umum akibat dari lahirnya peraturan perundang-undangan baru.
5. Perlu dilakukan kajian dan evaluasi terhadap potensi pemungutan retribusi daerah yang diatur dalam Perda, sehingga tidak lebih besar biaya pemungutan dari pendapatan yang diperoleh daerah dari pemungutan retribusi dimaksud.
6. Perlunya kajian lanjutan untuk mengevaluasi besaran tarif retribusi dan sejumlah peraturan turunan dari Perda yang berkaitan dengan besaran tarif retribusi, agar sejalan dengan amanat Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, serta aspirasi masyarakat Kabupaten Labuhanbatu Utara.

C. Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian dan analisa terhadap Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 23 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Perda Nomor 24 Tahun 2011 tentang Retribusi Terminal, Perda Nomor 32 Tahun 2011 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Perda Nomor 33 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Perda Nomor 34 Tahun 2011 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, Perda Nomor 35 Tahun 2011 tentang Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus, dan Perda Nomor 36 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang, tim pengkaji merekomendasikan:

1. Melakukan perubahan terhadap Perda Kabupaten Labuhanbatu Utara Nomor 23 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Perda Nomor 24 Tahun 2011 tentang Retribusi Terminal,

Perda Nomor 32 Tahun 2011 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Perda Nomor 33 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Perda Nomor 34 Tahun 2011 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, Perda Nomor 35 Tahun 2011 tentang Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus, dan Perda Nomor 36 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang agar sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang baru dan dinamika serta aspirasi masyarakat Kabupaten Labuhanbatu Utara.

2. Melakukan kajian lanjutan untuk memastikan potensi pemungutan retribusi dan mengevaluasi tarif retribusi agar sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta dinamika dan aspirasi masyarakat Kabupaten Labuhanbatu Utara.
3. Melibatkan perancang peraturan perundang-undangan dan ahli sesuai dengan objek retribusi daerah yang diatur, serta masyarakat agar Perda perubahannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan aspirasi masyarakat.

DAFTAR BACAAN

Buku

Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, 1993, Alumni, Bandung.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, 2011, Jakarta.

Eka N.A.M. Sihombing, *Menggagas Peraturan Daerah Aspiratif*, dalam M. Solly Lubis, *Paradigma Kebijakan Hukum Reformasi*, Sofmedia, Jakarta.

Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, 2012, Universitas Brawijaya Press, Malang.

Khopiatuziadah, *Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan*, dalam *Rechtsvinding Online*, 15 Juni 2016.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis*,

Fungsi, dan Materi Muatan, 2010, Kanisius, Yogyakarta.

Rudy Hendra Pakpahan, *Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*, USU Press.

R. W. M. Dias, *Jurisprudence: Fifth Edition*, 1985, Butterworths London.

Soehino, *Hukum Tata Negara: Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, 1997, Liberty, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

