

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pengertian HTN

Perkataan Hukum Tata Negara berasal dari perkataan hukum, tata dan negara. Pada umumnya, hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang perorang di dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang dipaksakan. Karena itu, hukum sifatnya memaksa. Hukum itu lahir untuk mengatur dan menyasikan pelaksanaan kepentingan yang berbeda-beda di antara anggota masyarakat. Tata sering disebut pengaturan dan pengelolaan. Dalam konsep ini, negara diatur dan dikelola oleh sistem hukum yang memaksa itu. Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Dalam konteks ini, Tata Negara berarti sistem pengaturan, penataan dan pengelolaan negara, yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan.¹

Pada materi pengantar ini akan dibahas beberapa pokok bahasan yaitu: Pengertian Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Ilmu Negara dan Hubungan antara ketiga Ilmu Hukum tersebut. Ketiga jenis ilmu hukum di atas, sama-sama berobyekkan Negara. Sebelum mengetahui perbedaan hubungan antara ketiga ilmu di atas, akan dikemukakan terlebih dahulu pengertian Negara menurut beberapa ahli hukum tata Negara.

¹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqih Siyash*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 10

Menurut Roger dan Soultau, Negara adalah: alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Sedangkan menurut Max Weber, Negara adalah: suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara syah dalam suatu wilayah.

Menurut Logemann, Negara adalah: organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia yang disebut bangsa. Menurut Kranenburg, Negara adalah: organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa. Menurut Wiryono Projodikoro, Negara adalah: suatu organisasi di antara sekelompok/beberapa kelompok manusia bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu dengan menyangkut adanya pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan kelompok manusia tersebut.

Dengan mengetahui beberapa definisi tentang negara tersebut, dapat dibedakan serta dapat didefinisikan pengertian antara HTN, HAN dan Ilmu Negara. Di kalangan ahli Hukum Tata Negara banyak yang mendefinisikan makna Hukum Tata Negara, sebagai berikut:

Robert Morrison MacIver, mengatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur negara. Hukum Tata Negara merupakan hukum yang memerintah negara.² W.F.Prins mengatakan bahwa Hukum Tata Negara menentukan aparatur negara yang fundamental yang langsung berhubungan dengan setiap warga masyarakat. Sedangkan J.H.A. Logemann berpendapat, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. Atau dalam bahasa yang berbeda, Hukum Tata Negara adalah serangkaian kaidah

² Robert Morrison MacIver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, hlm. 250, seperti yang dikutip Ahmad Sukarja, *Ibid*, hlm. 11

hukum mengenai jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara.³

Sedangkan menurut Van Vollenhoven, hukum tata negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatan-tingkatannya yang masing-masing menentukan wilayah atau lingkungan rakyatnya sendiri-sendiri, dan menentukan badan-badan dalam lingkungan masyarakat hukum yang bersangkutan beserta fungsinya masing-masing, serta menentukan pula susunan dan kewenangan badan-badan yang dimaksud.⁴

A.V.Dicey dalam bukunya “*An Introduction to the study of the law of the constitution*” tahun 1968, menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara mencakup semua peraturan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi distribusi atau pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat dalam negara. Dalam hal ini A.V. Dicey menitikberatkan mengenai persoalan distribusi atau pembagian kekuasaan dan pelaksanaan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁵ Sedangkan menurut Maurice Duverger, hukum tata negara adalah salah satu cabang publik yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga negara.⁶

Para ahli Hukum Tata Negara Indonesia juga memberikan rumusan yang berbeda. Menurut Kusumadi Pudjosewojo, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara dan bentuk pemerintahan, yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya yang selanjutnya menegaskan wilayah dan

³ Ahmad Sukarja, Ibid, hlm. 11

⁴ Christian Van Vollenhoven, seperti yang dikutip Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Kostituti Press, Jakarta, 2006, hlm. 24

⁵ Kusnadi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm. 27

⁶ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konpress, Jakarta, 2006, 30

lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbalan dari dan antara alat perlengkapan itu.⁷

Sedangkan menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, Hukum Tata Negara dirumuskan sebagai kumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horisontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya.⁸

Jimly Asshidiqie berpendapat, hukum tata negara haruslah diartikan sebagai hukum dan kenyataan praktik yang mengatur tentang ; 1) nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara; 2) format kelembagaan organisasi negara; 3) mekanisme hubungan antar lembaga negara; 4) mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara. Dengan demikian ilmu Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan berkenaan dengan (i)konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara; (ii) institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya, (iii) mekanisme hubungan antar institusi itu, serta (iv) prinsip-prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara.⁹

Sesudah mempelajari rumusan-rumusan definisi tentang Hukum Tata Negara dari berbagai sumber tersebut di atas, dapat diketahui bahwa di antara para ahli tidak terdapat

⁷ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafikaa, 2004), hlm 86

⁸ Kusnadi dan Ibrahim, *op.cit*, hlm. 29

⁹ Jimly Asshidiqie, *op.Cit*, hlm. 36

kesatuan pendapat mengenai hal ini. Dari pendapat yang beragam itu kita dapat mengetahui bahwa sebenarnya:¹⁰

- a) Hukum tata negara itu adalah ilmu yang termasuk salah satu cabang ilmu hukum, yaitu hukum kenegaraan yang berada di ranah hukum publik;
- b) Definisi hukum tata negara telah dikembangkan oleh para ahli sehingga tidak hanya mencakup kajian mengenai organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antar organ negara itu, tetapi mencakup pula persoalan-persoalan yang terkait dengan mekanisme hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara
- c) Hukum tata negara tidak hanya merupakan *Recht* atau hukum dan apalagi hanya sebagai *wet* atau norma hukum tertulis, tetapi juga adalah *lehre* atau teori sehingga pengertiannya mencakup apa yang disebut sebagai *verfassungsrecht* (hukum konstitusi) dan sekaligus *verfassungslehre* (teori konstitusi)
- d) Hukum tata negara dalam arti luas mencakup baik hukum yang mempelajari negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) maupun yang mempelajari negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*)

Dengan demikian, HTN dapat didefinisikan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi negara, hubungan antar alat perlengkapan negara, baik dalam garis vertikal maupun horisontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya.

¹⁰ Jimly Asshidiqie, *ibid*, hlm. 35

B. Objek HTN

Objek kajian HTN ada 4 yaitu:

1. Bidang keorganisasian Negara
2. Hubungan organisasi Negara secara vertikal
3. Hubungan organisasi Negara secara horizontal
4. Kedudukan warga Negara dan hak-hak asasinya

Organisasi Negara perlu disusun agar alat kelengkapan negara sebagai unsur dalam organisasi negara dapat menjalankan tugas, hak, wewenang serta bekerjasama untuk mencapai tujuan.

Hubungan organisasi negara secara vertikal mengatur tentang pembagian wilayah dalam negara dan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah wilayah, misalnya menyangkut prinsip sentralisasi atau desentralisasi. Bidang kajian ini juga membicarakan pembagian kekuasaan pusat dan daerah.

Hubungan organisasi negara secara horizontal maksudnya adalah pengaturan tentang sistem pemerintahan yang menggerakkan organisasi negara yang menyangkut kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pengaturan kedudukan dan hak-hak asasi warga negara menyangkut tentang bagaimana hubungan antar warga negara dalam negara dalam berjalan dengan sebaik-baiknya. Pengaturan itu meliputi asas-asas dan persyaratan bagi kewarganegaraan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara.

C. Hubungan HTN dengan Ilmu-ilmu lain

Ilmu Hukum Tata Negara mempunyai hubungan yang sangat erat dengan cabang-cabang ilmu yang lain, yaitu antara lain Ilmu Negara dan Hukum Administrasi Negara, serta ilmu politik. Ilmu Negara adalah Ilmu yang mempelajari negara dalam sifat-sifatnya yang abstrak, umum dan universal (terlepas dari suatu negara tertentu, terlepas dari tempat, waktu, dan keadaan tertentu). Sedangkan Hukum Tata Negara adalah Ilmu yang mempelajari negara dalam sifat-sifatnya yang kongkrit, khusus, tertentu. (negara yang dipelajari sudah ada tertentu, waktu dan tempat serta keadaan juga tertentu). Hukum Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai serangkaian peraturan-peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara, baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya, pada waktu badan-badan negara itu mulai menjalankan tugasnya seperti yang diberikan oleh Hukum Tata Negara.

Oleh karena itu, ilmu negara merupakan ilmu pengantar untuk mempelajari ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Dalam ilmu negara yang diutamakan adalah teoritis ilmiahnya, sedangkan dalam ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Hukum Administrasi Negara terkait pula dengan norma hukumnya dalam arti positif. Dalam kedudukannya sebagai ilmu pengetahuan merupakan pengantar bagi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, ilmu negara tidak mempunyai nilai yang praktis seperti halnya dengan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Orang yang mempelajari ilmu negara tidak memperoleh hasil yang dapat langsung dipergunakan dalam praktik. Sedangkan mempelajari Hukum Tata Negara dan

Hukum Administrasi Negara dapat langsung menghasilkan sesuatu pengetahuan yang bernilai praktis.¹¹

Sedangkan **Hubungan HTN dengan HAN** dalam teorinya Terdapat dua aliran pemikiran; yaitu: 1) Golongan yang menganggap terdapat perbedaan prinsip antara HTN dengan HAN

2) Golongan yang tidak membedakan prinsip antara HTN dengan HAN

Tokoh –tokoh yang membedakan HTN dan HAN antara lain:

- a. VAN VOLLENHOVEN & STELINGA : menurut mereka, HTN adalah peraturan hukum yg menentukan badan kenegaraan serta memberikan kewenangan padanya (Negara dalam keadaan bergerak) sedangkan menurut OPPENHEIM HAN adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan yang melakukan kewenangannya yang ditentukan dalam HTN (Negara dalam keadaan bergerak). Namun pendapat ini sering perkembangannya sudah tidak bisa dijadikan landasan teori, karena setiap negara pasti mengalami perkembangan. Contoh di Indonesia, teori ini bisa diterapkan pada masa orde baru, namun setelah reformasi 1998, teori ini tidak bisa diterapkan, karena justru Hukum Tata Negara di Indonesia berkembang secara dinamis.
- b. LOGEMANN: menurut LogemannHTN mempelajari tentang: (i)Susunan dari jabatan-jabatan;(ii)Penunjukkan mengenai jabatan;(iii)Tugas dan kewajiban yang melekat pada jabatan;(iv)Kekuasaan dan wewenang yg melekat pada jabatan; (v)Batas wewenang dan tugas jabatan terhadap daerah serta orang-orang yang dikuasainya; (vi)Hubungan antar jabatan;(vii)Penggantian jabatan; dan (viii)Hubungan antara jabatan dan pejabat. Sedangkan

¹¹ *Ibid*, hlm.47

Hukum Administrasi Negara mempelajari jenis, bentuk serta akibat hukum yang dilakukan oleh para pejabat dalam melaksanakan tugasnya.

Tokoh –tokoh yang tidak membedakan HTN dan HAN antara lain:

- a. KRANENBURG; menurut beliau, Perbedaan bukanlah alasan asasi, melainkan untuk memenuhi kepentingan pembagian kerja.
- b. VAN DER POT; menurut beliau Perbedaan tidak prinsipil & tidak menimbulkan akibat hukum, melainkan untuk memenuhi kepentingan ilmu pengetahuan hukum.
- c. VEGTING; menurut beliau Bidang studi HTN & HAN sama obyeknya yaitu NEGARA, hanya perbedaan pada cara pendekatan & obyek penyelidikan.

Antara HTN dan HAN tidak ada perbedaan dasar namun adanya Perbedaan cara pendekatan: HTN melakukan pendekatan dengan maksud untuk mengetahui organisasi negara berikut lembaga-lembaganya. Sedangkan HAN melakukan pendekatan untuk mengetahui cara-cara negara beserta lembaga-lembaganya melaksanakan tugas-tugasnya. Juga adanya perbedaan obyek penyelidikan: HTN adalah hal-hal yg asasi mengenai organisasi pada suatu negara. HAN adalah segala peraturan yg bersifat teknis.

Selain mempunyai hubungan dengan Ilmu Negara dan Hukum Administrasi Negara, juga mempunyai hubungan dengan Ilmu Politik. Secara tekstual POLITIK menyangkut tujuan seluruh masyarakat (*public goals*), bukan tujuan pribadi (*private goals*), menyangkut kegiatan bersama berbagai kelompok termasuk partai politik dan individu. **POLITIK adalah IBU HTN; HTN adalah IBU POLITIK.** Ilmu politik adalah ilmu yang membahas serangkaian cara-cara

untuk menggerakkan kehidupan kenegaraan yang pada akhirnya akan melahirkan Prinsip-Prinsip HTN. Setelah prinsip-prinsip HTN terbentuk, maka HTN sebagai SISTEM KETATANEGARAAN, yang mempunyai kedudukan yg lebih tinggi dari politik dan merupakan landasan dari politik. Hubungannya Saling mempengaruhi dan tarik menarik. Peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh keputusan politik, dan keputusan politik merupakan peristiwa yang paling banyak pengaruhnya terhadap HTN. Konfigurasi politik DEMOKRATIS senantiasa melahirkan hukum berkarakter RESPONSIF. Konfigurasi politik OTORITER senantiasa akan melahirkan hukum berkarakter ORTODOKS/ELITIS.

D. Sumber-Sumber HTN

1. Sumber HTN Secara Umum

Sumber Hukum dapat dibedakan menjadi 2:

- 1). Sumber hukum materiil: Keputusan penguasa yang berwenang untuk membuat keputusan tersebut (sebagaimana halnya hukum positif). Sumber hukum ini ditinjau dari materi yang ada dalam sumber hukum ini harus dibuat oleh penguasa yang berwenang untuk membuat hukum tersebut.
- 2). Sumber hukum formil: bentuk-bentuk keputusan penguasa yang berwenang membuat keputusan tersebut. Sumber hukum ini ditinjau dari bentuk keputusan dari sumber hukum materiil.

Dalam pembuatan sumber Hukum Materiil dibedakan antara lapangan hukum privat dan lapangan hukum publik.

1. lapangan hukum privat:
 - a. bersifat umum, yang berwenang membuat adalah penguasa/pemerintah/negara
 - b. bersifat khusus, yang berwenang membuat adalah para pihak yang mengadakan hubungan hukum tersebut.
2. lapangan hukum publik: subyek yang berwenang membuat sumber hukum hanya pihak penguasa.

Kadangkala suatu peraturan formil yang belum dicabut, diganti atau diubah dengan yang lain, tetapi belum mendapat pelaksanaannya dalam praktek disebut sebagai peraturan yang kehilangan fungsinya sebagai hukum. Adapun faktor penyebabnya ada 4 yaitu:

- a. Isinya tidak cocok dengan kebutuhan hukum dari masyarakatnya
Contoh: Keppres tentang kenaikan BBM
- b. Pada mulanya sudah cocok, tetapi dalam perkembangannya menjadi tidak cocok
Contoh: UU No. 22 Tahun 1999
- c. Sebenarnya isi sudah cocok dengan kebutuhan hukum masyarakatnya, namun pelaksanaannya/aparat yang tidak mampu/tidak bersedia melaksanakannya
Contoh: UU lalu lintas
- d. Sudah cocok dengan kebutuhan masyarakat tetapi situasi negara tidak memungkinkan.
Contoh: Perpu Gusdur

Adapun Sumber-sumber hukum yang berlaku secara universal antara lain:

1. Konstitusi

- dilihat dari bentuknya ada yang tertulis (biasanya disebut UUD) ada yang tidak tertulis (disebut konvensi).

Konstitusi adalah kumpulan asas (peraturan hukum) yang di dalamnya diatur kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah dan dibuat antara keduanya (yang diperintah dan yang memerintah).

Hubungan konstitusi dengan negara adalah:

Bahwa di dalam suatu negara terdapat tiga kekuasaan seperti yang diungkapkan oleh Montesqieu dalam trias politika yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Negara adalah organisasi kekuasaan, dimana kekuasaan-kekuasaan tersebut terdapat di dalam supra struktur politik dan infra struktur politik. Adanya kekuasaan yang cenderung disalahgunakan, seperti pendapat Lord Acton yang mengatakan bahwa "*power tends to corrupts, absolute power corrupt absolutely*". Oleh karena itu dicari solusi supaya kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan. Akhirnya terbentuklah sebuah konstitusi. Dengan demikian konstitusi dibentuk untuk mengendalikan kekuasaan yang ada di dalam negara.

Adapun materi muatan yang harus terkandung di dalam konstitusi minimal ada tiga hal:

- a. adanya pengaturan tentang perlindungan HAM kepada warga negara untuk membatasi penguasa dan negara
- b. susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental
- c. adanya pembagian kekuasaan

Bukti Konstitusi UUD 1945 memuat 3 materi di atas adalah:

1. adanya pengaturan tentang perlindungan HAM

Pasca amandemen UUD 1945 bisa dilihat dalam Pasal Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, 31,33, dan Pasal 34. Dengan adanya paham *welfare state* perlindungan HAM kepada warga negara merupakan kewajiban negara untuk memenuhi. Namun keterbatasan kemampuan negara, masih belum dapat memenuhi kewajiban tersebut.

2. susunan ketatanegaraan yang fundamental

Hal ini berkaitan dengan bentuk negara. Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan negara Indonesia ialah negara kesatuan. Ini berarti hanya ada 1 pemerintahan yang dijalankan yaitu pemerintah pusat, sedangkan pemerintahan daerah adalah konsekuensi adanya distribusi kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat ke daerah untuk membantu jalannya pemerintahan

3. adanya pembagian kekuasaan

Sesuai dengan trias politika, di Indonesia pun juga ada pembagian kekuasaan dalam UUD 1945 meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit.

Pasal 4 ayat (1) bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Ini merupakan pengejawantahan bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan atau sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Ini merupakan bukti adanya kekuasaan legislatif. Pasal 24 ayat (1) bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ini menyiratkan adanya kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengawasan di bidang hukum dan peradilan.

Bandingkan dengan KONSTITUSI MADINAH!

Mengenai Konstitusi Madinah, sampai sekarang masih menjadi polemik. Karena adanya dua pendapat yang mengatakan setuju dan tidak setuju.

Pendapat yang mengatakan setuju, alasan hukumnya:

- a. dilihat dari materi muatan konstitusi modern, sudah memenuhi yaitu adanya perlindungan HAM, susunan ketatanegaraan (adanya pembagian wilayah untuk orang muslim dan non muslim), serta pembagian kekuasaan (kewenangan dalam perdagangan, peradilan dan lain-lain) meskipun tidak secara eksplisit disebutkan adanya eksekutif, legislatif dan yudikatif seperti dalam trias politika.

- b. Materi tersebut jika dibandingkan dengan konstitusi modern, memang berbeda karena kita harus memaklumi sebab Konsitusi Madinah dibuat pada masa kejayaan Rasulullah.

Pendapat yang tidak setuju, alasan hukumnya:

- a. materi yang ada dalam Konstitusi Madinah, ketiganya tidak menyiratkan adanya pemenuhan konstitusi modern.
- b. Dilihat dari mekanisme konstitusi tersebut, tidak ada format yang terdapat seperti dalam konstitusi modern (tidak ada pembukaan, batang tubuh, pasal-pasal, dan penutup).

Dari segi nilai, konstitusi mengandung tiga hal:

- a. constitution is national document*
- b. constitution is political legal document*
- c. constitution is birth certificate*

Dari segi sifat, konstitusi dibedakan antara *rigid and flexible*. Faktor yang menentukan adalah apakah konstitusi itu mudah dilakukan perubahan/amandemen atau tidak, dan apakah konstitusi tersebut mudah/tidak mengikuti perkembangan zaman?

Bandungkan sifat ini terhadap UUD 1945!

Penjelasan: **UUD 1945 mempunyai sifat *rigid* dan *flexible*.**

Alasan hukum *rigid*: dilihat dari ketentuan Pasal 37 bahwa untuk mengadakan suatu perubahan harus memerlukan syarat 2/3 suara anggota MPR, dari anggota yang hadir harus minimal 2/3 menyetujui perubahan itu. Untuk mengumpulkan suara seperti ini sangat sulit (setelah amandemen, syarat persetujuan perubahan hanya ½ plus 1).

Alasan hukum *flexibel*: terbukti, sampai sekarang UUD 1945 telah mengalami 4 kali amandemen. Selain itu juga dikatakan flexible karena adanya suatu UU organik yaitu UU untuk melaksanakan ketentuan dari UUD 1945, sehingga peraturan pelaksanaannya tersebut yang diubah untuk mengikuti perkembangan jaman.

2. Konvensi adalah kebiasaan ketatanegaraan yang berlangsung dan dihormati dalam masyarakat negara dan yang tidak dapat dipaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya.

Konvensi yang berlaku di Indonesia, contohnya:

@ Pidato kenegaraan Presiden menjelang proklamasi setiap tanggal 16 Agustus (bandingkan dengan konvensi yang berlangsung pada masa Presiden Soekarno). Pada masa Soekarno, pidato tanpa teks pada hari H yaitu tanggal 17 di hadapan rakyat. Sedangkan sekarang dilaksanakan pada tanggal 16 dihadapan anggota DPR/MPR dengan membaca teks disiarkan melalui media elektronik, sehingga diketahui oleh rakyat.

Adanya penyimpangan ini, presiden tidak dikenai sanksi, karena ini hanya sebuah kebiasaan.

@ pidato kenegaraan RAPBN, Presiden dihadapan sidang DPR

RAPBN dibuat oleh presiden karena presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang mengetahui kondisi keuangan negara. Untuk menjadi APBN harus mendapatkan persetujuan dari DPR, hal ini sesuai dengan Pasal 23 ayat (2). Yang merupakan konvensi adalah pidato RAPBN Presiden di hadapan DPR.

3. Traktat /perjanjian (bilateral maupun multilateral).

Tahapan sebuah traktat bisa menjadi sumber hukum adalah

- perundingan
- penandatanganan kesepakatan
- penguatan/ratifikasi
- pengumuman

3. Jurisprudensi

Adalah kumpulan putusan hakim yang dijadikan sebagai sumber hukum

4. Pendapat para ahli/doktrin

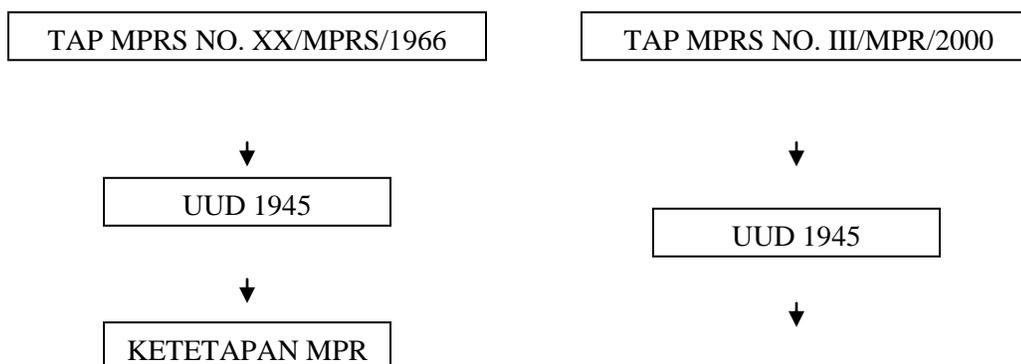
2. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia

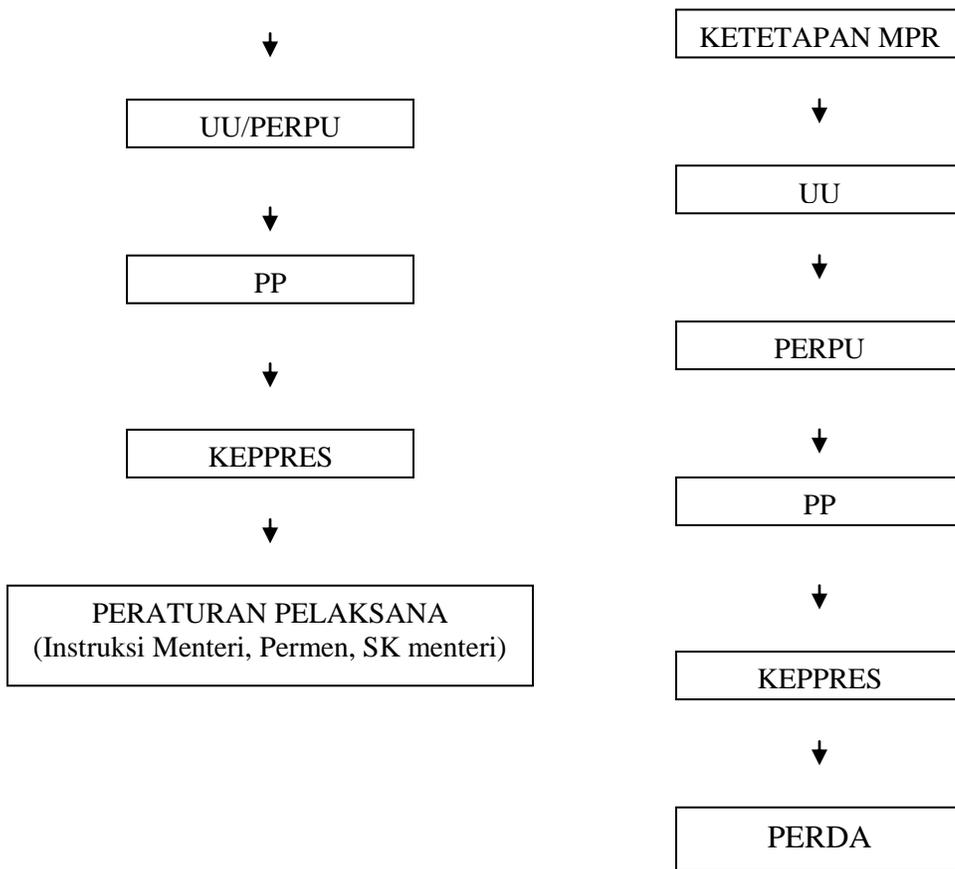
Sumber HTN pada masa Orde Baru diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS 1966. Namun setelah adanya reformasi diubah dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan kemudian diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, dan sudah dilakukan revisi dengan UU Nomor 12 Tahun 2011. Kita akan membahas kedua ketetapan dan UU tersebut serta membandingkannya.

Penyusunan sumber hukum tersebut bersifat hierarkis, sehingga disebut sebagai tata tertib peraturan perundang-undangan hierarkis. Hal ini mengandung konsekuensi sebagai berikut:

1. Peraturan yang lebih tinggi sebagai dasar penyusunan bagi peraturan yang ada di bawahnya.
2. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya (lebih tinggi).
3. Seandainya terjadi pertentangan, maka yang dimenangkan adalah peraturan yang lebih tinggi.

Selain konsekuensi tersebut, dalam penyebutan sumber hukum tersebut tidak boleh dibalik-balik urutannya (harusurut).





UU NO 12 Tahun 2011

UU 1945

TAP MPR

UU/PERPU

PP

PERPRES

PERDA PROP

PERDA
KAB/KOTA

Catatan bagan:

1. dari beberapa sumber hukum di atas, perbedaan penyusunan dilatarbelakangi adanya kepemimpinan yang berbeda. Pada masa orde baru membicarakan UUD 1945 dan Pancasila adalah hal yang paling krusial, sehingga tidak ada yang berani untuk menyinggungnya. Kekuasaan eksekutif sangat mendominasi kekuasaan legislatif. Sedangkan pada masa reformasi, dituntut dalam segala hal untuk mengadakan perubahan termasuk UUD 1945. Juga hal ini berimplikasi terhadap kekuasaan legislatif sebaliknya mendominasi kekuasaan eksekutif.
2. UUD 1945 di semua sumber hukum menempati urutan teratas, karena UUD 1945 merupakan konstitusi sebagai sumber hukum yang tertulis, meskipun sumber dari segala sumber hukum tetap merupakan eksistensi Pancasila.

UUD 1945 merupakan konstitusi Indonesia yang memuat segala asas/peraturan hukum bagi pemerintah maupun rakyat. Meskipun sudah mengalami perubahan/amandemen sebanyak 4 x sejak 1999,2000,2001 dan 2002, namun UUD 1945 tetap diakui sebagai konstitusi

3. Dalam Tap XX/MPRS/1966, TAP III/MPR/2000, UU No 12/2011 Ketetapan MPR dijadikan sebagai sumber kedua, kecuali UU No 10/2004, justru tidak ada produk TAP MPR. Akan dibahas terlebih dahulu mengapa di TAP MPR sebagai sumber hukum kedua setelah UUD 1945. Faktor yang mempengaruhi adalah adanya amandemen UUD 1945. Berdasarkan Pasal 1 (2) UUD 1945 sebelum amandemen, MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat. Selain itu MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Konsekuensinya MPR mempunyai kewenangan membuat produk hukum yang bersifat regelling (mengatur) yaitu ketetapan MPR dan beschikking yaitu keputusan MPR. Sehingga produk hukum ketetapan menempati urutan di bawah UUD 1945 karena MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat
4. Setelah amandemen 3 pada tahun 2001, terjadi pergeseran Pasal 1 (2) . Setelah amandemen, MPR tidak memegang kedaulatan rakyat, karena kedaulatan rakyat dipegang oleh rakyat berdasarkan ketentuan UU. Konsekuensinya MPR bukan pemegang kedaulatan rakyat dan bukan sebagai lembaga tertinggi negara, hamun kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain. Selain itu MPR tidak mempunyai kewenangan lagi membuat produk hukum ketetapan yang bersifat mengatur. Sehingga dalam UU Nomor 10/2004 tidak ada sumber

hukum Tap MPR. Namun dalam UU No 12/2011, Tap MPR muncul lagi menempati sumber hukum di bawah UUD 1945. Alasannya karena setelah berlakunya UU No 10/2004 yang tidak membolehkan MPR membuat Tap dan Tap MPR bukan sumber hukum, ternyata dalam kondisi faktanya masih banyak Tap MPR yang masih bisa dijadikan sebagai rujukan dan sumber hukum, apalagi Tap MPR tidak bisa dicabut oleh MPR sekarang.¹² Untuk mengatasi hal tersebut maka keluarlah Tap I/MPR/2003 tentang tentang peninjauan kembali materi dan status hukum ketetapan MPRS dan ketetapan MPR tahun 1960 s/d 2002. Sehingga dalam UU No 12 Tahun 2011, TAP MPR ditempatkan lagi di sumber hukum kedua dibawah UUD 1945, namun hanya Tap-Tap yang masih berlaku sesuai Tap 1/MPR/2003.

5. Sumber hukum berikutnya adalah Peraturan Pemerintah Pengganti UU (PERPU). Di semua sumber hukum kecuali Tap III/MPR/2000 Perlu di atas UU. Kita bahas persamaan dalam 3 sumber hukum yang menempatkan sejajar Perpu dan UU. Dengan dasar pemikiran bahwa berdasarkan Pasal 12 Presiden berhak menyatakan keadaan bahaya, dan Pasal 22 UUD 1945, Presiden berhak mengeluarkan PERPU untuk mengatasi keadaan darurat. Setelah situasi stabil, maka PERPU yang dikeluarkan tersebut disidangkan dihadapan DPR untuk dimintakan pertimbangan. Apabila DPR menilai, bahwa PERPU tersebut tidak ada cacat hukum, maka PERPU tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara

¹² Sebelum Amandemen, MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan, sedangkan setelah amandemen MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dengan struktur keanggotaan yang berbeda itulah, maka Tap MPR yang lama tidak bisa dicabut oleh MPR yang baru.

menjadi UU. Namun apabila DPR menilai, bahwa PERPU tersebut ada kecacatan hukum, maka PERPU tersebut dianggap tidak pernah ada. Indonesia dalam sejarahnya pernah mengeluarkan PERPU No. 23 Tahun 1959 yang dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959 (Dekrit Presiden). Setelah masa reformasi, di bawah kepemimpinan Megawati, Soesilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo beberapa kali pernah mengeluarkan Perpu. Hal-hal yang harus dipenuhi sebagai syarat-syarat hukum negara darurat antara lain: kepentingan negara tertinggi sebagai taruhannya, tindakan tersebut benar-benar diperlukan, bersifat sementara dan d) pada waktu diambil, DPR tidak dapat mengadakan rapat.

6. Sedangkan di dalam Tap No. III/MPR/2000, kedudukan perpu di bawah UU. Hal ini didasari oleh pemikiran dari legislatif (MPR/DPR) berkaitan dengan *judicial review*. Dalam TAP tersebut yang berhak menilai UU adalah MPR. Sedangkan peraturan di bawah UU diuji materiil oleh MA. Namun setelah amandemen, semua kekuasaan *judicial review* dan hak uji formil diserahkan kepada sebuah Mahkamah Konstitusi.
7. Sumber hukum Selanjutnya adalah Peraturan Pemerintah atau disingkat PP. Sumber hukum ini buat oleh pemerintah yang berfungsi untuk menindaklanjuti ketentuan dari UU, tidak mungkin muncul PP kalau UU nya belum dibuat. sedangkan KEPPRES ada di bawah PP meskipun pada dasarnya yang membuat adalah pemerintah (Presiden) namun ketentuan KEPPRES biasanya justru dibuat karena tidak ada UU nya, supaya memberikan kelonggaran Presiden membuat kebijakan tanpa harus meminta persetujuan DPR.

Sejak Reformasi sebutan Keppres diubah menjadi Perpres (peraturan presiden), hanya nomenklaturnya saja yang berubah namun kewenangan dan fungsinya tetap sama.

8. Sumber hukum dalam TAP No. XX peraturan paling bawah adalah peraturan pelaksana lainnya. Terutama di sini adalah peraturan dari pembantu presiden, mengingat tugas yang dijalankan harus memerlukan peraturan dan kebijakan lebih lanjut dari pejabat-pejabat baik di pusat maupun di daerah. Sebagai konsekuensi penyelenggaraan sistem presidensiil. Dalam sumber hukum Tap No. III, UU No 10/2004 dan UU No 12 Tahun 2011 peraturan paling bawah adalah PERDA, hal ini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, sehingga regulasi di daerah diakomodasi sebagai sumber hukum terendah namun bersifat lokal regional. Untuk UU No 12/2011 kedudukan Perda Propinsi di atas Perda Kab/Kota dalam rangka mengawasi regulasi di daerah supaya tidak banyak bertentangan dengan sumber hukum di atasnya.

E. Prinsip Ketatanegaraan Modern (Barat), Prinsip Ketatanegaraan Indonesia dan Prinsip Ketatanegaraan dalam Islam.

1. Prinsip Ketatanegaraan Modern (barat).

Prinsip Konstitusional dalam sebuah negara moderen biasanya didasarkan pada beberapa elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu: Pertama, kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama (*general goals*) sebagai dasar filosofis pemerintahan. Kedua, kesepakatan tentang

aturan hukum (*rule of law*) sebagai dasar penyelenggaraan negara. Ketiga, kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan.

Dalam kaitan dengan tema di atas, kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dalam sebuah negara karena hal itu merupakan puncak dari abstraksi kepentingan bersama dari sebuah masyarakat yang hidup di tengah perbedaan atau kemajemukan. Oleh karena itu, untuk menjamin kebersamaan dalam rangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan dan cita-cita bersama yang biasanya disebut falsafah kenegaraan atau cita negara. Dalam bahasa lain bisa juga disebut dasar negara. Konsensus tentang dasar negara itulah yang kemudian digunakan rujukan umum (*common platforms*) yang digunakan dalam mengkonstruksi negara melalui konstitusi negara.¹³

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dasar negara memiliki hubungan yang erat dengan konstitusi. Dasar negara yang merupakan konsensus masyarakat suatu negara menjadi landasan dalam mengkonstruksi konstitusi yang memuat aturan main kehidupan bernegara, lembaga negara, hubungan antara lembaga negara dan hubungan lembaga negara dengan warga negaranya.

Di samping itu, dalam literatur modern disebutkan bahwa pasca abad pencerahan yang disebut sebagai era abad modern di barat, negara-negara barat mengalami apa yang disebut sebagai abad dimulainya paham sekular dalam kehidupan masyarakat barat. Harvey Cox menjelaskan 3 pilar sekularisme yang menjadi fondasi negara barat modern, yaitu: pertama, *dischantment of nature*, artinya pengosongan dunia atau kehidupan dari pengaruh nilai-nilai

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI, 2006, hlm 25-27.

ruhani dan agama. Kedua, *desacralisation of politics*, artinya penyingkiran wilayah politik dari pengaruh nilai-nilai ruhani dan agama. Ketiga, *deconsecration of values*, artinya penolakan terhadap adanya kebenaran mutlak. Nilai-nilai kebenaran bersifat relatif. Dalam prakteknya, masing-masing negara barat menjalankan prinsip-prinsip sekularisme yang kadang berbeda satu sama lain. Ada kelompok negara yang secara tegas menyatakan dalam konstitusinya sebagai negara sekuler seperti Prancis. Negara seperti Inggris mempraktekkan kebijakan sekuler dalam kehidupan negara misalnya membuat pelarangan penggunaan jilbab di wilayah tertentu, sebagaimana halnya Prancis. Sementara itu negara-negara Eropa seperti Italia dan Spanyol dikenal sebagai negara yang tidak membuat kebijakan sekuler yang ekstrem seperti Inggris dan Prancis. Kedua kelompok negara berseberangan dalam merespon masalah pelarangan penggunaan simbol-simbol di sekolah dan perkantoran. Seperti yang dijalankan oleh Prancis dan Inggris dengan mengatasnamakan fondasi sekuler negara, mendapat kritikan keras dari negara Eropa seperti Italia dan Spanyol.

2. Prinsip Ketatanegaraan Indonesia

Tahir Azhary dalam disertasinya menyebutkan bahwa Negara Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1). mengakui hubungan erat antara agama dan Negara, 2). mengakui eksistensi Tuhan dalam praktek kenegaraan, 3). kebebasan beragama dalam arti positif, 4). menolak konsep ateisme dan 5). menganut asas kekeluargaan dan kerukunan.¹⁴ Dengan kata

¹⁴ Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Penerbit Prenada Media, 2003, hal 97-98.

lain, dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesia menolak paham sekulerisme dan menolak konsep Negara individual-liberalistik.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* menguraikan bahwa berdasarkan kandungan pemikiran yang ada dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, maka ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyelenggaraan Negara Indonesia. Kesembilan prinsip itu adalah (i). Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii). Cita Negara hukum atau nomokrasi, (iii). Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv). Demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan, (v). Pemisahan kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*, (vi). Sistem Pemerintahan Presidensial, (vii). Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii). Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix). Cita Masyarakat Madani.¹⁵ Prinsip-prinsip inilah yang seharusnya menjadi spirit yang menjiwai pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945. Dari ke sembilan prinsip di atas, maka ada beberapa prinsip yang relevan dan seharusnya menjadi spirit dalam memperkuat kewenangan DPD melalui perubahan kelima UUD 1945 yaitu prinsip kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances* dan prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan.

3. Prinsip Ketatanegaraan dalam Islam

Muhammad Asad dalam bukunya *Principles of State and Government in Islam* mengatakan bahwa Al-Qur'an memberikan beberapa prinsip penting berkaitan dengan negara. Pertama, kewajiban utama dari negara adalah mengimplementasikan ketentuan-

¹⁵ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 66-67.

ketentuan syari'at Islam di dalam yuridiksi wilayahnya.¹⁶. Karena itu, konstitusi negara harus memberikan basis agar syari'at Islam dapat menjadi dasar dari setiap perundang-undangan. Kedua, konstitusi juga harus menjamin agar tidak ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan spirit Syari'at Islam¹⁷. Ketiga, Al-Qur'an menyatakan bahwa warga negara wajib mematuhi perintah Allah dan Sunnah Rasulullah dan mentaati para pemimpin ada di antara mereka¹⁸. Ketaatan kepada pemimpin merupakan prasyarat penting dalam kehidupan bernegara agar negara bisa berjalan dengan baik dan sesuai dengan cita-cita. Namun demikian, ketaatan kepada pemimpin dalam Islam bukan tanpa syarat. Seorang pemimpin ditaati jika pemimpin itu berjalan dalam koridor Al-Qur'an dan Sunnah dan tidak perlu ditaati jika ia menyuruh kepada dosa dan kerusakan. Keempat, prinsip persetujuan mayoritas (*popular consent*) merupakan fondasi keberadaan sebuah pemerintahan dalam sebuah negara yang dilakukan secara bebas dan mempertimbangkan keterwakilan¹⁹.

Piagam tertulis pertama dalam sejarah umat manusia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern adalah Piagam Madinah. Piagam ini dibuat atas persetujuan bersama antara Nabi Muhammad SAW dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah tak lama setelah beliau hijrah dari Mekah ke Yastrib (Madinah) pada tahun 622 M. Montgomery Watt menyebut Piagam Madinah dengan sebutan "*the Constitution of Medina*".

¹⁶ Lihat QS Al Maidah: 47.

¹⁷ Lihat QS Al Ahzab: 36.

¹⁸ Lihat QS An Nisa': 9.

¹⁹ Muhammad Asad, *The Principles of State and Government in Islam*, Gibraltar, Dar-Andalus Publishing, 1980, hlm34-36.

Begitu juga dengan Ahmad Sukarja yang menulis disertasi tentang Piagam Madinah dan UUD 1945²⁰.

Penyebutan Piagam Madinah sebagai Konstitusi Madinah karena piagam tersebut merupakan dokumen resmi berisi pokok-pokok pedoman kenegaraan, sebagaimana juga disebut oleh kedua pakar di atas. Konstitusi Madinah terdiri dari 47 pasal (bandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen). Secara umum, Konstitusi Madinah mengatur tentang prinsip persatuan (pasal 1), kewajiban bela negara (pasal 44), kebebasan beragama (pasal 25), kesetiaan kepada negara dan larangan berbuat zalim (pasal 47), dan beberapa butir lainnya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sejarah Islam telah memberikan uswah/contoh dalam membangun tatanan sebuah negara sebagaimana dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW dalam memimpin negara Madinah. Piagam Madinah adalah salah satu bukti sejarah dunia yang dapat dijadikan rujukan dalam pembahasan prinsip-prinsip konstitusional sebuah negara di era modern ini.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI, 2006, hlm 16-18.

Soal Latihan Evaluasi

1. Setelah mengetahui perbedaan Ilmu Negara, HTN dan HAN, buatlah contoh konkrit pelaksanaan di negara Indonesia untuk membedakan ketiga ilmu tersebut!
2. Mengenai polemik piagam madinah sampai sekarang, bagaimana tanggapan anda terhadap hal tersebut!
3. Salah satu sumber HTN ada konsitusi, mengapa konstitusi perlu dilakukan amandemen!
4. Jika dilihat dari sifat konstitusi ada yang rigid dan flexible, bagaimana dengan sifat konstitusi UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen?
5. Mengapa dalam Sumber Hukum UU No 10 Tahun 2004 tidak terdapat Tap MPR?

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN PUSAT

A. Organ dan Kekuasaan Negara

Hal pokok yang harus dibahas di awal dalam pembicaraan mengenai organ dan kekuasaan negara adalah tentang hakikat kekuasaan yang dilembagakan ke dalam bangunan negara. Kuncinya terletak pada apa dan siapa sesungguhnya yang memegang kekuasaan tertinggi atau biasa disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara. Sehubungan dengan konsep kedaulatan tertinggi atau konsep kedaulatan, dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal adanya lima ajaran atau teori yang biasa diperdebatkan dalam sejarah, yaitu kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*State's Sovereignty*).²¹

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, di Indonesia, tiga dari lima ajaran kedaulatan di atas berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia tentang kekuasaan negara yaitu ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah penjabaran dari kesadaran kolektif bangsa Indonesia mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat sebagaimana yang diterima oleh bangsa Indonesia dalam konstruksi UUD 1945. Pinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau

²¹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI, 2006, hlm 163.

rule of law serta prinsip supremasi hukum yang selalu didengungkan. Sementara itu, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan ke dalam bentuk instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan yang tertib. Oleh karena itu, produk-produk hukum yang dihasilkan, selain mencerminkan perwujudan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat.²² Pandangan Prof Jimly Asshiddiqie ini seiring dengan pandangan Alija Izetbegovic yang mengatakan bahwa hukum yang ideal adalah hukum yang merupakan puncak kebudayaan yang matang dari aspirasi religius dan aspirasi sosial politik sebuah masyarakat.

Untuk melaksanakan fungsi negara, maka dibentuk alat perlengkapan negara atau dalam bahasa lain disebut lembaga-lembaga negara. Setiap negara memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan. Organisasi negara pada prinsipnya terdiri tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.²³

B. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *rule of law* atau dalam bahasa Belanda disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan negara. Pembatasan ini dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai

²² Ibid, hlm 164-165.

²³ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 126.

negara negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi.²⁴

Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam tiga fungsi kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan fungsi kekuasaan ke dalam tiga cabang tersebut adalah salah satu cara yang diyakini bisa mencegah penumpukkan kekuasaan di tangan satu organ dan satu orang. Kekuasaan yang bertumpu di tangan satu orang atau organ diasumsikan cenderung korup.

Pada awalnya negara-negara yang berkuasa mengumpulkan kekuasaan melekat pada seorang raja. Kekuasaan raja adalah absolut (mutlak) untuk membuat undang-undang, melaksanakan undang-undang dan mengadili setiap sengketa. Kekuasaan mutlak ini telah menyebabkan suatu negara melekat pada diri sang raja. Raja adalah penguasa tunggal yang berwenang membuat undang-undang, melaksanakan undang-undang dan mengadili setiap sengketa.²⁵

Kondisi ini mengakibatkan muncul pandangan yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan raja. Dengan kata lain, harus ada lembaga-lembaga yang secara terpisah memiliki kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) , legislatif (berwenang membuat undang-undang) dan yudikatif (mengadili dan menegakkan keadilan).

Hans Kelsen dalam bukunya menyatakan bahwa keliru jika kita mendeskripsikan prinsip fundamental monarkhi konstitusional sebagai “pemisahan kekuasaan”. Fungsi-fungsi yang semula menyatu dalam pribadi raja tidak “dipisah” tetapi masing-masing darinya dibagi di antara raja, parlemen dan pengadilan. “Kekuasaan” legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm 11.

²⁵ *Ibid*, hlm. 127

dianggap sebagai prinsip pemisahan, bukanlah tiga fungsi Negara yang berbeda secara logis melainkan merupakan kompetensi-kompetensi yang di dapat secara historis oleh parlemen, raja, pengadilan di dalam monarkhi konstitusional. Makna historis dari prinsip yang disebut “pemisahan kekuasaan” terletak persis pada kenyataan bahwa prinsip ini berfungsi menentang suatu pemusatan kekuasaan, bukannya berfungsi sebagai pemisahan kekuasaan. Pengawasan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif oleh pengadilan berarti bahwa fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif menyatu dalam kompetensi pengadilan. Dengan demikian, pengawasan ini mengandung arti bahwa kekuasaan legislatif dan eksekutif dibagi di antara organ-organ legislatif dan eksekutid di satu pihak, dan pengadilan di pihak lain.²⁶

Intelektual yang awal mula memperdebatkan kekuasaan negara ini adalah John Locke dan Montesquie. John Locke dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government (1960)*” memisahkan kekuasaan negara dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif (kekuasaan mengadakan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri). Menurut John Locke, ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu dari yang lainnya,²⁷ agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam mengelola negara.²⁸

Teori tersebut dikenal dengan “*Distribution of Power*”(pembagian kekuasaan). Dalam teori tersebut, kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (

²⁶ Hans Kelsen, *Teori Hukum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusa Media, Bandung 2016, hlm. 399

²⁷ C.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 10. Lihat pula Moh.Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta,1993, hlm. 82. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 283.

²⁸ Moh.Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta,1993, hlm. 82

hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.²⁹ Sehingga teori John Locke ini masih menimbulkan absolutisme kekuasaan penguasa (raja), mengingat eksekutif yang menjalankan undang-undang, namun eksekutif jugalah yang mengadili seandainya ada pelanggaran terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut. Hal ini yang menyebabkan teori ini banyak ditinggalkan, karena pembagian kekuasaannya masih menimbulkan kesewenangan penguasa.

Setengah abad kemudian dengan diilhami oleh pemisahan kekuasaan dari John Locke, Montesquieu (1689 – 1755), seorang ahli politik dan filsuf Perancis menulis sebuah buku yang berjudul “*L’Esprit des Lois*” (Jiwa Undang-Undang) yang diterbitkan di Jenewa pada tahun 1748 (2 jilid). Dalam hasil karya ini, Montesquieu menulis tentang konstitusi Inggris, yang antara lain mengatakan, bahwa ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tiran. Hampir 20 tahun kemudian, dalam karyanya yang berjudul *Commentaries on the Laws of England* (1765), Blackstone mengatakan, “apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan publik.”³⁰

Menurut Montesquieu dalam sistem pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan (Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif, dan Kekuasaan Yudikatif) harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan.

²⁹ *Ibid*, hlm 83

³⁰ C.F.Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung: Nusa Media 2008), hlm. 331

Kekuasaan Legislatif dilaksanakan oleh Pemerintah (presiden atau Raja dengan bantuan menteri-menteri atau Kabinet). Kekuasaan Yudikatif dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya). Gagasan pemisahan kekuasaan Montesqueiu dipengaruhi oleh kondisi sosial dan politik dinegaranya, Prancis dalam semboyan raja Louis XIV *L'Etat cest moi*, hingga permulaan abad XVII. Setelah pecah Revolusi Perancis pada tahun 1789, barulah paham tentang kekuasaan yang tertumpuk di tangan raja menjadi lenyap. Ketika itu pula tibul gagasan baru mengenai pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh Montesqueiu.³¹

Isi ajaran Montesqueiu mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separatio of power*) dikenal dengan istilah “Trias Politika”. Trias Politika berasal dari bahasa Yunani yang artinya “Politik Tiga Serangkai”³². Menurut ajaran Trias Politik dalam tiap pemerintah negara harus ada tiga jenis kekuasaan yang terpisah. Ajaran Trias Politika sesungguhnya bertentangan dengan kekuasaan yang dikembangkan pada zaman feodalisme pada abad pertengahan. Pada zaman itu, yang memegang ketiga kekuasaan negara adalah raja, yang membuat sendiri undang-undang, menjalankannya dan menghukum segala pelanggaran undang-undang yang dibuat dan dijalankan oleh raja³³. Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa³⁴.

³¹ C.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm. 10. Lihat pula Moh. Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 82. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 283.

³² Istilah Trias Politika (tiga poros kehidupan) diberikan oleh Emmanuel Kant.

³³ C.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, hlm.11. Lihat pula Moh Mahfudh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 82. Lihat pula Jimly Asshiddiqie *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 283.

³⁴ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. ke-4. (Jakarta: Gramedia,177),hlm. 151.

Muhammad Iqbal berpandangan lain tentang Trias Politika. Menurut Iqbal, pembagian kekuasaan dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintahan Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori Trias Politika. Ketiga cabang kekuasaan, yaitu *al-sulthah al-tanfidziyyah*, *al-sulthah al-tasyri'iyah*, dan *al-sulthah al-qadha'iyah* penting adalah adanya prinsip *checks and balances*, di mana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. *Kelima*, prinsip koordinasi dan kejahteraan, yaitu semua organ atau lembaga yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif mempunyai kedudukan yang sejajar, tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain³⁵

Dalam praktik kenegaraan ada negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan ada pula negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah negara yang sepenuhnya memisahkan ketiga jenis kekuasaan negara tersebut. Sedangkan negara-negara yang tidak sepenuhnya memisahkan ketiga jenis kekuasaan negara tersebut disebut dengan negara yang menganut pembagian kekuasaan dalam arti formal.³⁶

Prof. Jennings membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Yang disebut dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan yang dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan kepada tiga bagian, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan

³⁵ Penjelasan lebih lanjut tentang teori pemisahan kekuasaan lihat Jimly Asshiddique, Pengantar Ilmu Huku Tata Negara, hlm. 290.

³⁶ Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 153

yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.³⁷

Ismail Suny dalam bukunya yang berjudul *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* mengambil kesimpulan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil itu sepantasnya disebut *separation of powers* (pemisahan kekuasaan), sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal sebaiknya disebut *division of power* (pembagian kekuasaan). Ismail Suny juga berpendapat, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil paling banyak hanya dapat terdapat di Amerika Serikat, sedangkan di Inggris dan Uni Soviet terdapat pembagian kekuasaan dalam arti formal. Dengan kata lain di Amerika Serikat terdapat *separation of power*, sedangkan di Inggris dan Uni Soviet terdapat *division of power*.³⁸

Dalam praktiknya, Trias Politika di banyak negara tidak dilaksanakan secara konsekuen seperti halnya di Amerika Serikat, namun alat-alat perlengkapan dari negara-negara yang melaksanakan tugas-tugas ini dapat dibeda-bedakan.³⁹ Dengan berkembangnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebut Montesquieu. Lagi pula tidak dapat diterima sebagai asas bahwa tiap badan kenegaraan itu hanya dapat diserahi satu fungsi tertentu saja.⁴⁰

Ada kecenderungan untuk menafsirkan Trias Politika tidak lagi sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*division of power*)

³⁷ C.T. Kansil, *Op.Cit*, hlm. 14

³⁸ Ahmad Sukardja, *Op.Cit*, hlm. 132

³⁹ C.T. Kansil, *Op.Cit*, hlm.15

⁴⁰ Ahmad Sukardja, *Op.cit*, hlm 133

yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang berbeda, tetapi untuk selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi. Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD 1945 menganut teori pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan. Dengan kata lain, UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil (*separation of power*), tetapi UUD 1945 menganut pemisahan kekuasaan dalam arti formal (*division of power*) karena pemisahan kekuasaan tidak dipertahankannya secara prinsipil. Jelaslah UUD 1945 hanya mengenal *division of power* bukan *separation of power*.⁴¹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (setelah amandemen), dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita sudah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal tersebut adalah:

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke tangan DPR.
2. Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya dalam sistem perundang-undangan Indonesia, ada asas bahwa UU tidak dapat diganggu gugat.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara, baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.
4. MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, melainkan lembaga tinggi negara yang sama derajatnya dengan lembaga tinggi negara yang lainnya.

⁴¹ Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hlm 155 dan lihat C.T. Kansil, *Op.cit*, hlm. 15

5. Hubungan antar lembaga negara bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.⁴²

C. Bentuk Negara Indonesia;

Dalam berbagai literatur hukum dan apalagi dalam penggunaan sehari-hari, konsep Bentuk Negara (*staatvorm*) seringkali dicampuradukkan dengan konsep Bentuk Pemerintahan. Hal ini juga tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Dari ketentuan pasal di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk negara kesatuan Indonesia itu ialah republik.⁴³

Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Padahal, kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Bentuk negara berarti bentuk organ atau organisasi negara itu secara keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah bentuk pemerintahan. Konsepsi bentuk pemerintahan pun bisa dibagi ke dalam dua bentuk yaitu pemerintahan yang berarti lebih luas yang meliputi seluruh cabang kekuasaan dan pengertian bentuk pemerintahan dalam arti terbatas yang mencakup pengertian eksekutif saja. Perbedaan kedua pengertian di atas dipengaruhi oleh tradisi pemerintahan yang berkembang di Inggris dan Amerika Serikat. Kerajaan Inggris yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, maka penggunaan kata “*government*” menunjuk pada pengertian

⁴² Ibid, hlm 23-24.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm 257.

yang sempit yaitu hanya cabang kekuasaan eksekutif saja. Akan tetapi dalam bahasa Inggris Amerika, kata “*government*” mencakup pengertian yang luas, yaitu keseluruhan pengertian penyelenggaraan negara yang meliputi eksekutif dan juga legislatif.⁴⁴

Bagir manan mengartikan bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara yang dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Sedangkan bentuk pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam, yaitu bentuk pemerintahan negara yang dapat dibedakan antara republik dan pemerintahan kerajaan.⁴⁵ Sementara Samidjo mengartikan bentuk negara secara keseluruhan mengenai susunan atau organisasi negara secara keseluruhan mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya seperti daerah, bangsa dan pemerintahannya.⁴⁶ Antara bentuk pemerintahan dengan sistem pemerintahan, keduanya memiliki hubungan kuat seperti misalnya bentuk pemerintahan republik memiliki sistem pemerintahan presidensiil, sedangkan bentuk pemerintahan kerajaan memiliki sistem pemerintahan monarki. Namun demikian korelasi ini tidak terdapat pada hubungan antara bentuk dengan sistem pemerintahannya, karena dapat saja ditemukan baik bentuk negara kesatuan, federal maupun konfederasi, ketiganya menggunakan sistem pemerintahan presidensiil.⁴⁷

Perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan antara a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), b) bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*) atau bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-systeems*) terkait dengan pilihan-pilihan antara (a)

⁴⁴ *Ibid*, hlm 259.

⁴⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.1

⁴⁶ Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Jakarta, 1996, hlm.62

⁴⁷ Moh. Kusnardi dan Bintan R.Siragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm.160

bentuk kerajaan (monarki) atau (b) bentuk republik. Jika jabatan kepala negara itu bersifat turun temurun, maka negara itu disebut kerajaan (monarki). Jika kepala pemerintahannya tidak bersifat turun temurun-melainkan dipilih, maka negara itu disebut republik.

Di dalam UUD 1945, pengaturan tentang bentuk negara dan bentuk pemerintahan diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan: “Negara Indonesia ialah negara Negara Kesatuan yang berbentuk republik”. Berdasarkan pasal tersebut jelas dinyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary system*).

Luasnya wilayah Indonesia kemudian ada pembagian wilayah dalam Pasal 18 UUD 1945 ayat (1) : “ Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Sehingga dari ketentuan tersebut jelas, pemerintahan daerah merupakan bagian dari NKRI. Dimana daerah provinsi dan kabupaten serta kota tersebut mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan sendiri (otonomi daerah) yang diatur dalam UU. Pembagian seperti ini mencerminkan bahwa di Indonesia berbentuk negara kesatuan yang didesentralisasi. (mengenai hukum pemerintahan daerah akan dijelaskan lebih lanjut dalam bab III)

D. Bentuk Pemerintahan Indonesia;

Sebelum membahas bentuk pemerintahan Indonesia, akan dibahas terlebih dahulu pembahasan tentang bentuk pemerintahan yang ada. Menurut Bagir Manan, bentuk pemerintahan yang berkaitan dengan bagian dalam, yaitu pemerintahan negara yang

dibedakan antara republik dan pemerintahan kerajaan. Sementara menurut Grabowsky, bentuk pemerintahan berkaitan atau melukiskan bekerjanya organ-organ tertinggi dalam negara sejauh organ-organ itu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tetap.⁴⁸

Lebih lanjut dijelaskan bahwa, bentuk pemerintahan Republik menandakan bahwa kepala pemerintahannya dipilih melalui sebuah mekanisme pemilihan pemimpin secara periodik. Biasanya diselenggarakan melalui pemilihan umum yang dilangsungkan secara berkala dan terencana. Sehingga rakyat diberi hak untuk ikut menentukan keputusan publik untuk memilih pemimpinnya. Berbeda dengan pemerintahan monarki yang pemilihan pemimpinnya dilakukan secara turun temurun. Rakyat tidak diberikan hak untuk menentukan pemimpinnya, hanya kerabat kerajaan yang bisa ikut campur dalam proses pergantian tersebut. Mekanisme itu pun biasanya sudah ditentukan berdasarkan ahli waris/keturunan yang ada.

Sementara itu menurut Otto Koellreuter, untuk membedakan bentuk negara republik dengan monarki adalah dengan cara menerapkan asas kesamaan dan ketidaksamaan. Asas kesamaan adalah setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi pemimpin negara setelah memenuhi beberapa persyaratan. Sedangkan asas ketidaksamaan artinya tidak setiap warga mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi pemimpin negara, karena kesempatan hanya ada pada warga negara berdasarkan garis keturunan tertentu. Dengan demikian, jika kepala negara ditentukan secara turun temurun (asas ketidaksamaan) maka bentuk negaranya adalah monarki. Sedangkan apabila kesempatan

⁴⁸ F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1992, hlm. 184

menjadi kepala negara terbuka bagi setiap warga negara (asas kesamaan), bentuk negaranya adalah Republik.⁴⁹

Sedangkan bentuk pemerintahan di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) di atas, jelas dinyatakan bahwa bentuk pemerintahan negara Indonesia ialah republik. Bentuk pemerintahan ini menandakan bahwa kepala pemerintahannya dipilih melalui sebuah mekanisme pemilihan pemimpin secara periodik. Biasanya diselenggarakan melalui pemilihan umum yang dilangsungkan secara berkala dan terencana. Sehingga rakyat diberi hak untuk ikut menentukan keputusan publik untuk memilih pemimpinnya. Pasal ini tidak mengalami perubahan sejak zaman kemerdekaan sampai amandemen UUD 1945. Terbukti adanya mekanisme pergantian kepemimpinan yang menggunakan pemilu setiap 5 tahun sekali. Dan bentuk pemerintahan republik juga tersurat dari nama negara Indonesia adalah Republik Indonesia. Dengan perkembangan ketatanegaraan yang terjadi, kemungkinan besar tidak akan pernah merubah bentuk pemerintahan republik.

E. Sistem Pemerintahan Indonesia;

Membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.⁵⁰

Sistem pemerintahan dapat dibagi beberapa sistem yaitu a) sistem pemerintahan presidensiil, b) sistem pemerintahan parlementer, c) sistem pemerintahan campuran yaitu quasi presidensiil (seperti Indonesia di Indonesia di bawah UUD 1945 yang asli) atau quasi

⁴⁹ Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, Gramedia Utama, Jakarta, 1992, hlm. 151-152

⁵⁰ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sastra Hudaya, Jakarta, 1983, hlm.171

parleментар (seperti sistem Perancis yang dikenal dengan istilah *hybrid system*), dan d) sistem pemerintahan *collegial* (seperti di Swiss).⁵¹

Berikut ini penjelasan beberapa prinsip dasar dari masing-masing sistem pemerintahan secara umum.

1. Sistem Presidensial

Prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. kepala negara menjadi kepala pemerintahan eksekutif
- b. pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), pemerintah dan parlemen sejajar, sehingga tidak bisa saling menjatuhkan.
- c. menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden
- d. eksekutif dan legislatif sama-sama kuat
- e. masa jabatan tertentu (*fixed executive*).

2. Sistem Parleментар

Prinsip-prinsip yang dianut adalah:

- a. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol belaka, sebagai kepala negara saja (*the king can do no wrong*).
- b. Pemerintahan dijalankan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang PM
- c. Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya, sehingga kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen (tergantung). Untuk mengimbangi lemahnya kabinet ini, kabinet dapat meminta kepala negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat

⁵¹ Moh.Kusnardi dan Bintang Saragih, *Op.cit*, hlm. 161

sehingga parlemen dinilai tidak representatif. Jika terjadi, maka dalam waktu relatif pendek, kabinet menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru yang representatif.

Sistem parlementer dan sistem presidensiil mengenal keuntungan serta kelemahannya. Keuntungan dari sistem parlementer ialah, bahwa penyesuaian antara pihak eksekutif dan legislatif mudah dapat dicapai, namun sebaliknya pertentangan antara keduanya itu bisa sewaktu-waktu terjadi menyebabkan kabinet harus mengundurkan diri dan akibatnya pemerintahan tidak stabil. Keuntungan dari sistem presidensiil ialah bahwa pemerintahan untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil. Kelemahannya, bahwa kemungkinan terjadi apa yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif bisa berbeda pendapat dari pendapat legislatif.⁵²

3. Sistem Referendum

Di dalam sistem ini, badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif. Badan eksekutif yang merupakan bagian badan legislatif (seperti di Swiss disebut Bundesrat) adalah badan pekerja legislatif (di Swiss, disebut Buderversammlung).

Jadi di dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif di dalam sistem ini dilakukan oleh rakyat melalui lembaga referendum.

Pembuat UU di dalam sistem referendum ini diputuskan langsung oleh seluruh rakyat melalui dua macam mekanisme yaitu:

⁵² Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Op.cit*, hlm. 178

- a. referendum obligator yaitu referéndum untuk menentukan disetujui atau tidaknya oleh rakyat berlakunya satu peraturan atau UU yang baru (disebut referendum wajib).
- b. referendum fakultatif, yakni referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau UU yang sudah ada dapat terus diberlakukan atautkah harus dicabut. Referéndum ini merupakan referéndum tidak wajib.

Keuntungan dari sistem referendum ialah, bahwa setiap masalah negara rakyat langsung ikut serta menanggulangnya, akan tetapi kelemahannya, bahwa tidak setiap masalah rakyat mampu menyelesaikannya, karena untuk mengatasinya perlu pengetahuan yang cukup harus dimiliki oleh rakyat sendiri. Sistem ini tidak bisa dilaksanakan jika banyak terdapat perbedaan faham antara rakyat dan eksekutif yang menyangkut kebijaksanaan politiknya. Keuntungan yang lain ialah bahwa kedudukan pemerintah itu stabil yang membawa akibat pemerintah akan memperoleh pengalaman yang baik dalam menyelenggarakan kepentingan rakyatnya.⁵³

Untuk memudahkan pemahaman sistem pemerintahan ini Douglas V. Verney mengemukakan sebelas ciri utama sebagai prototipe pemerintahan parlementer dan presidensial sebagai berikut⁵⁴:

Sistem Parlementer	Sistem Presidensial
1. Majelis menjadi parlemen yang terdiri dari pemerintah dan majelis.	1. Majelis tetap sebagai majelis saja, karena majelis terpisah dari pemerintah.
2. Eksekutif dibagi ke dalam dua bagian. Perdana menteri atau kanselir menjadi kepala pemerintahan dan raja atau presiden yang bertindak sebagai kepala	2. Eksekutif tidak dibagi, melainkan hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih. Presiden dipilih untuk masa jabatan yang pasti, hal ini

⁵³ *Ibid*, hlm. 181

⁵⁴ Lihat Naskah Akademik (Sementara) Perubahan UUD 1945 versi Pokja Forum Rektor Indonesia.

negara.	mencegah majelis memaksa pengunduran dirinya, kecuali dengan tuduhan pelanggaran yang serius, dan sekaligus menuntut presiden untuk bersedia dipilih kembali melalui pemilihan umum jika ia ingin terus memegang jabatannya, namun sebaiknya masa jabatan presiden ini dibatasi pada beberapa kali masa jabatan
3.Kepala Negara mengangkat Kepala Pemerintahan.	3.Kepala pemerintahan adalah kepala negara. dalam sistem presidensial kepala pemerintahan menjabat sebagai kepala negara
4.Kepala pemerintahan mengangkat menteri. Perdana Menteri diangkat oleh kepala negara. Perdana menteri dalam sistem pemerintahan parlementer mengangkat menteri-menteri yang merupakan rekan-rekannya di parlemen untuk bersama-sama membentuk pemerintahan	4.Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya. Presiden mengangkat menteri-menteri untuk dijadikan kepala departemen eksekutif di bawahnya. Dalam aturan formal yang berlaku di Amerika Serikat dan Filipina, pengangkatan menteri oleh presiden harus mendapatkan persetujuan dari majelis atau salah satu organnya (di Amerika Serikat adalah Senat dan di Filipina adalah Komisi Pengangkatan), sehingga pemilihan oleh presiden terbatas pada orang-orang yang disetujui oleh badan itu. Hal ini menghindarkan presiden untuk mengangkat orang-orang yang diragukan kapabilitas pribadinya.
5.Kementerian (pemerintah) adalah badan kolektif. Perdana Menteri merupakan orang pertama di antara pemegang jabatan yang setara (<i>primus inter pares</i>). Perdana Menteri berkedudukan setara dengan menteri-menteri lainnya.	5.Presiden adalah eksekutif tunggal. kekuasaan pemerintahan dipegang oleh satu orang, yakni presiden
6.Menteri tidak saja menjadi menteri tetapi juga anggota parlemen (kecuali anggota majelis tinggi di Inggris)	6.Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintah dan sebaliknya. Orang yang sama tidak boleh menduduki dua jabatan tersebut. Berbeda dengan konvensi atau aturan parlementer bahwa seseorang dibolehkan untuk menduduki jabatan eksekutif dan legislatif sekaligus.
7.Pemerintah bertanggung jawab secara	7.Eksekutif bertanggung jawab kepada

<p>politik kepada majelis. Melalui mosi tak percaya atau dengan menolak usulan penting dari pemerintah, majelis dapat memaksa pemerintah untuk mengundurkan diri dan mendorong kepala negara untuk menentukan pemerintahan yang baru</p>	<p>konstitusi. Sistem pemerintahan presidensial menuntut presiden untuk bertanggung jawab kepada konstitusi, bukan kepada majelis sebagaimana dalam sistem parlementer. Biasanya majelis meminta presiden bertanggung jawab kepada konstitusi melalui proses dakwaan berat atau mosi tidak percaya, namun hal ini tidak berarti ia bertanggung jawab kepada majelis seperti dalam pengertian parlementer. Dakwaan ini menuntut kepatuhan hukum dan sangat berbeda dengan pelaksanaan kontrol politik atas tindakan presiden</p>
<p>8. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.</p>	<p>8. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis. Majelis dalam sistem presidensial tidak dapat memberhentikan presiden, begitu pula sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan majelis dan oleh karena itu mereka juga tidak dapat saling memaksa. Hal ini, menurut pendukung sistem presidensial, merupakan keadaan yang mendukung mekanisme <i>checks and balances</i> agar berjalan secara optimal</p>
<p>9. Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari bagian-bagiannya pemerintah dan Majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai.</p>	<p>9. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlementer. Seperti ada kecenderungan tidak adanya lembaga yang dominan atas lembaga lain, karena presiden dan majelis sama-sama independen. Namun dalam praktek majelis berkedudukan lebih tinggi dari lembaga-lembaga lain termasuk lembaga yudikatif. Salah satu contohnya adalah bahwa majelis dengan dasar UUD dapat menjatuhkan hukuman kepada presiden dalam proses dakwaan berat. Contoh lainnya adalah kekuasaan majelis untuk mengubah UUD menempatkan majelis sebagai lembaga yang dapat berbuat apa saja dalam mengatur kekuasaan lembaga-lembaga lain</p>

	dalam negara
10. Pemerintah sebagai suatu kesatuan hanya bertanggung jawab secara tak langsung kepada para pemilih.	10. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih. Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden dipilih oleh rakyat. Konsekuensi dari sistem ini adalah presiden akan merasa lebih kuat kedudukannya daripada para wakil rakyat, karena ia dipilih oleh seluruh rakyat sedangkan para wakil rakyat dipilih oleh sebagian rakyat. Di beberapa negara Amerika Latin dan Perancis di masa de Gaulle, presiden dapat melangkah lebih jauh dari batas kekuasaannya dengan menggunakan alasan ini.
11. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik. Penyatuan kekuasaan eksekutif dan legislatif di parlemen menyebabkan penumpukan kekuasaan parlemen dalam tatanan politik.	11. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik

Jimly Asshiddiqie menyebutkan beberapa ciri-ciri sistem presidensiil dalam kategori yang berbeda, yaitu:

- a. Adanya pembatasan masa jabatan presiden, misalnya 4, 5 atau 6 tahun dan pembatasan 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasanya dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada tindak pidana tertentu.
- c. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung.
- d. Presiden tidak tunduk pada parlemen dan tidak dapat membubarkan parlemen.
- e. tidak mengenal pembedaan kepala negara dan kepala pemerintahan.

f. Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak presiden (*concentration of governing power and responsibility upon the president*).⁵⁵

Lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie, sistem parlementer pernah gagal diterapkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pada masa lalu sehingga sistem ini kurang populer di mata masyarakat Indonesia. Bangsa Indonesia membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Keuntungan sistem presidensial lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini dapat dipraktekkan dengan tetap menerapkan sistem multi partai yang dapat mengakomodasi peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensial.

Namun jika merujuk pada pendapat Lijphart, negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial memiliki kelemahan karena memiliki kecenderungan yang kuat ke arah demokrasi mayoritas tetapi fakta di banyak negara terjadi lack of consensus di antara interest groups yang ada. Hal ini tidak hanya terjadi di negara-negara yang penuh dengan pengelompokan secara etnis, ras dan agama, tetapi juga di negara-negara yang memiliki kecenderungan politik yang besar karena berakar dari sejarah perang sipil, diktator militer, kesenjangan sosio-ekonomi dan lain-lainnya. Padahal, demokrasi mayoritas membutuhkan konsensus di antara kelompok politik yang ada.⁵⁶ Analisis Lijphart ini, tampaknya relevan untuk menilai ketidakefektifan sistem presidensiil yang sekarang berjalan di Indonesia.

⁵⁵ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 204-206.

⁵⁶ Lihat Arend Lijphart dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore dan London, The John Hopkins University Press, 1994, hal 91-92.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sistem presidensiil di banyak negara besar dan penduduk yang luas efektif untuk menjamin pemerintahan yang kuat dan stabil. Namun, seringkali otoritas yang kuat membuat dinamika demokrasi cenderung tersumbat, sehingga memunculkan gelombang tuntutan demokratisasi. Untuk memastikan agar kelemahan-kelemahan sistem presidensiil dapat diatasi, maka di beberapa negara dibuat pembatasan-pembatasan yang diperlukan untuk menjamin agar prinsip *strong and effective government* dapat diselenggarakan. Karena itu, prinsip *strong and effective government* dikembangkan secara *limited and accountable* sehingga tidak merusak sistem demokrasi yang dianut dan diterapkan.⁵⁷ Di samping itu, banyak negara yang mencari sistem sendiri yang cocok dengan budaya politik rakyatnya, misalnya Konstitusi Prancis Republik ke-V, Negara Portugal dan Ceylon menganut sistem hibrida, yaitu sistem semi presidensial dan semi parlementer⁵⁸. Namun demikian, di luar itu, sebagaimana analisis Lijphart masih ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi efektif atau tidaknya sistem presidensiil di sebuah negara.

Sedangkan apabila dilakukan pengkajian tentang sistem pemerintahan Indonesia, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “ Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Tafsiran dari pasal ini bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi di bidang pemerintahan sehingga bisa diartikan menganut sistem presidensiil. Pasal ini tidak dilakukan amandemen, sehingga bisa disimpulkan sistem pemerintahan Indonesia baik pra maupun pasca amandemen UUD 1945 adalah sistem presidensiil.

⁵⁷ Ibid, hal 206.

⁵⁸ Lihat Naskah Akademik Hasil Kajian Forum Expert Meeting tentang Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh FH UGM dan DPD RI di Hotel Mercure, Yogyakarta, 17-18 Maret 2007.

Dilihat dari ciri-ciri sistem presidensiil di atas, bisa dianalisa sebagai berikut; 1) Presiden adalah kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan seperti yang tercantum di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, sehingga sangat jelas dari ketentuan pasal ini sistem pemerintahan di Indonesia adalah sistem presidensiil, karena yang menjalankan pemerintahan tertinggi adalah presiden. 2) pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), pemerintah dan parlemen sejajar, sehingga tidak bisa saling menjatuhkan. Memang dalam ketentuan UUD 1945 baik pra dan pasca amandemen tidak ada satu pasal yang menyebutkan ketentuan di atas.

Namun dalam 7 kunci pokok sistem pemerintahan sebelum amandemen UUD 1945 yaitu kunci nomor 5 yang menyebutkan bahwa “ Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Di sampingnya Presiden adalah DPR. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan belanja negara. Oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan.⁵⁹

Namun dalam kunci nomor 3 menyebutkan bahwa

“ Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan UUD dan GBHN. Majelis ini mengangkat Kepala negara (Presiden). Majelis ini yang memegang kekuasaan yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden mandataris MPR dan wajib menjalankan

⁵⁹ Lihat sistem pemerintahan Negara dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen

putusan-putusan majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi” *untergeordnet*” kepada majelis. “⁶⁰

Dari ketentuan tersebut berarti kedudukan Presiden tidak sejajar dengan parlemen, karena MPR adalah parlemen. Anggota DPR juga merupakan anggota MPR. Namun setelah dilakukan amandemen, penjelasan dihilangkan, tidak dimasukkan dalam ketentuan UUD 1945, apalagi adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sehingga MPR tidak mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden, karena Presiden berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 Pasca amandemen dipilih oleh rakyat.⁶¹ sehingga Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR. Namun dalam ketentuan UUD 1945 juga tidak disebutkan Presiden bertanggung jawab kepada siapa. Namun dilihat dari ketentuan Pasal 7A UUD 1945 Pasca amandemen Presiden dan Wakil Presiden bisa diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum.⁶²

Apalagi kewenangan Presiden dalam UUD 1945 sesudah amandemen hampir semua harus meminta persetujuan DPR⁶³, sehingga seolah-olah Presiden kedudukannya tidak sejajar dengan DPR dan DPR bisa mengusulkan pemberhentian Presiden di tengah jabatan. Sehingga dari ciri no 2 ini bisa dikatakan sistem pemerintahan di Indonesia sistem presidensiil tidak murni bahkan bisa dikatakan cenderung *sistem presidensiil quasi parlementer*.

⁶⁰ Lihat Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen

⁶¹ Lihat lebih lanjut dalam Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen

⁶² Lihat lebih lanjut dalam Pasal 7A UUD 1945 setelah amandemen tentang mekanisme pemberhentian presiden dan wakil presiden di tengah masa jabatan.

⁶³ Lihat Ketentuan Pasal 5, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 UUD 1945 sesudah amandemen

Ciri berikutnya adalah menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden. Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945, Presiden dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan urusan pemerintahannya. Bisa dikatakan sampai saat ini pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri mempengaruhi gejolak politik yang terjadi. Mengingat adanya koalisi partai politik yang berdampak pada “jatah menteri” yang harus dibagi untuk kader partai politik berdasarkan kesepakatan koalisi nya tersebut. Meskipun pengangkatan dan pemberhentian menteri adalah hak prerogatif presiden, namun harus mengikuti aturan undang-undang kementerian negara yang telah disetujui DPR.

F. Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia

Dalam hidup bernegara, kekuasaan dipegang oleh supra struktur politik (SSP) dan infra struktur politik (ISP). Adapun yang dimaksud dengan SSP adalah suasana kehidupan politik pemerintahan yaitu lembaga-lembaga kenegaraan atau alat-alat perlengkapan negara yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, DPA, dan BPK. ISP adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kehidupan lembaga-lembaga pemasyarakatan yang dalam aktivitasnya dapat mempengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung kepada lembaga-lembaga negara di dalam menjalankan tugasnya masing-masing. ISP terdiri dari 5 golongan:

- a. partai politik
- b. golongan kepentingan
- c. golongan penekan
- d. alat komunikasi politik
- e. tokoh politik

Antara ISP dan SSP mempunyai hubungan yang erat. ISP bisa mempengaruhi SSP di dalam menjalankan fungsinya. Sebaliknya SSP dapat mengendalikan serta mengatur ISP di dalam menjalankan aktivitasnya. Pada materi HTN hanya dibatasi dalam permasalahan supra struktur politik saja, sedangkan pembahasan mengenai infra struktur politik akan dibahas dalam mata kuliah politik ketatanegaraan.

Sebelum membahas tentang supra struktur politik, alangkah baiknya akan dibahas terlebih dahulu mengenai sejarah ketatanegaraan RI sejak merdeka sampai sekarang secara garis besarnya. Hal ini untuk memudahkan pembaca mengenal dan memahami situasi dan kondisi pada masa itu, supaya bisa mengetahui bahwa dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan RI terdapat pergeseran sistem pemerintahan, bentuk negara maupun bergantinya konstitusi. Sehingga pada saat nanti membahas lembaga negara pada masing-masing konstitusi sudah mengetahui latar belakang perbedaan tersebut.

1. Masa Proklamasi 17 Agustus 1945 s/d RIS 27 Desember 1949

Diawali dengan proklamasi kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945 yang dideklarasikan oleh Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia. Dengan adanya proklamasi tersebut berarti status jajahan Hindia Belanda sudah berakhir menjadi negara yang berdaulat Republik Indonesia . Meskipun apabila dilihat dari syarat berdirinya negara menurut Konvensi Montevideo 1938 hanya memenuhi 2 syarat yaitu mempunyai wilayah dan rakyat, belum mempunyai pemerintahan yang berdaulat dan pengakuan dari negara lain.

Berdasarkan rumusan (teks) proklamasi yang dikumandangkan oleh Ir.Soekarno dan Drs.Mohammad Hatta, maka di dalamnya termuat tiga substansi pokok yang

selanjutnya disebut norma hukum pertama dari norma-norma hukum yang akan dibentuk oleh negara Indonesia yang berdaulat. Tiga substansi pokok tersebut adalah:⁶⁴

1. Pernyataan kemerdekaan tersebut mengandung arti sebagai pernyataan akan kedaulatan penuh dalam mengatur atau menata sistem ketatanegaraan sendiri;
2. Pemandahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Maksud dari pernyataan ini adalah pemindahan kekuasaan baik itu dilakukan secara paksa maupun dengan jalan perundingan akan diikuti dengan pembenahan struktur kekuasaan bagi Bangsa Indonesia yang dilakukan secepatnya. Konsekuensi dari pernyataan ini adalah akan dibentuk dasar hukum ketatanegaraan Indonesia dan berbagai peraturan perundang-undangan lain untuk melengkapi sistem ketatanegaraan Indonesia; dan
3. Proklamasi kemerdekaan tersebut merupakan pemberitahuan kepada seluruh rakyat Indonesia dan masyarakat internasional, bahwa telah berdiri satu negara baru dan berdaulat, yakni Negara Republik Indonesia dengan bentuk dan susunan pemerintahannya akan diatur oleh Undang-Undang Dasar

Dasar Hukum Proklamasi kemerdekaan adalah Proklamasi itu sendiri. Hal ini disebabkan proklamasi itu sendiri diterima atas dasar kenyataan dan dikehendaki oleh seluruh bangsa Indonesia (*Solus Populi Suprema Lex*: Kehendak rakyat adalah hukum yang tertinggi). Dengan demikian, proklamasi adalah norma pertama dari tata hukum Indonesia, maksudnya adalah norma yang adanya pertama kali, karena menjadi dasar bagi berlakunya

⁶⁴ B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hlm. 75

norma-norma yang lainnya.⁶⁵ Norma seperti ini sering disebut sebagai Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) yakni norma tertinggi di dalam suatu negara yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.⁶⁶

Sehari setelah proklamasi yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menindaklanjuti dengan membuat usaha-usaha sebagai berikut:

1. Menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia
2. Penetapan Presiden Soekarno dan Moh.Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden
3. Pembentukan KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) untuk membantu presiden

Berdasarkan UUD 1945 bentuk negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk pemerintahan republik dan sistem pemerintahan presidensiil. Perlu diketahui bahwa pada saat penetapan UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia, Soekarno dan M,Hatta sebagai proklamator dan sebagai tim perumus UUD 1945 menyatakan bahwa UUD 1945 bersifat sementara.⁶⁷ Karena memang rumusan UUD 1945 belum selesai⁶⁸, namun

⁶⁵ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm.6

⁶⁶ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.46

⁶⁷ Kenyataan menunjukkan bahwa dalam sejarah konstitusi Indonesia Sukarnolah yang pertama kali menekankan pentingnya sebuah konstitusi disusun oleh badan yang sah terdiri atas wakil-wakil rakyat. Dam usahanya untuk membela rancangan UUD 1945 di hadapan BPUPKI pada tahun 1945, ia menyatakan : “ Undang-Undang Dasar yang dibuat ini adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan : ini adalah undang-undang dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan sempurna. (Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional*, Gafiti, Jakarta, 2001, hlm. 28)

untuk memenuhi syarat sebagai negara, maka UUD 1945 yang belum final tersebut ditetapkan sebagai konstitusi. Usaha –usaha tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945⁶⁹ untuk memberikan penguatan secara hukum terhadap langkah-langkah demokratisasi pemerintahan. Isi dari maklumat tersebut antara lain:

1. KNIP disertai kekuasaan legislatif dan ikut membuat atau menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), sebelum terbentuknya MPR dan DPR;
2. Pekerjaan sehari-hari KNIP dilakukan oleh Badan Pekerja KNIP

Ditinjau dari aspek konstitusional (berdasarkan UUD 1945 yang berlaku saat itu) maklumat ini jelas menimbulkan persoalan, karena di dalam UUD 1945 fungsi dan wewenang KIP semata-mata hanyalah pembantu presiden sebelum MPR, DPR dan DPA terbentuk. Hal ini nampak jelas di dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 : “ Sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional”.

Dengan munculnya maklumat nomor X tahun 1945 tersebut maka telah terjadilah perubahan kedudukan KNIP yang awalnya sebagai pembantu presiden, namun sejajar dengan presiden khususnya dalam kekuasaan legislatif dan pembentukan GBHN. Tentu saja

⁶⁸ Pada saat pembahasan UUD 1945 ini terdapat 2 kelompok yang menginginkan negara islam di satu sisi dan di sisi yang lain menginginkan Indonesia sebagai negara nasional. Karena dengan alasan waktu yang mendesak, maka Soekarno sebagai ketua PPKI untuk sementara menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi dengan pilihan negara Indonesia sebagai negara nasional.

⁶⁹ Maklumat ini dikeluarkan oleh wakil presiden dan tidak diberi nomor. Oleh sebab itu nomor dari maklumat tersebut adalah X (bukan sepuluh romawi). Wakil presiden mengeluarkan maklumat karena pada waktu itu Presiden Soekarno berada di luar negeri, dan ini merupakan satu-satunya keputusan wakil presiden yang dikeluarkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Dalam sistem perundang-undangan Indonesia tidak dikenal adanya maklumat. Jadi sebenarnya eksistensi dari maklumat tersebut tidak lain adalah sebuah pengumuman.

hal ini menjadikan seolah-olah KNIP menjalankan fungsi DPR dan MPR yang belum terbentuk.

Walaupun maklumat nomor X tahun 1945 dikatakan menyimpang dari ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, namun keluarnya Maklumat tersebut tetap memiliki dasar hukum yang jelas, yakni Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 itu sendiri. Untuk menindaklanjuti pelaksanaan maklumat tersebut dikeluarkanlah Maklumat Pemerintah Tanggal 14 Nopember tahun 1945. Dalam maklumat itu dinyatakan antara lain:

1. Pengumuman tentang terbentuknya Kabinet baru
2. Kabinet baru tersebut harus bertanggung jawab kepada KNIP

Dilihat dari ketentuan di atas, sebenarnya ini merupakan penyimpangan dari UUD 1945 (inkonstitusional) , mengingat dalam Pasal 4 UUD 1945 Presiden menyelenggarakan pemerintahan tertinggi dan Pasal 17 UUD 1945 bahwa Menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Ini menggambarkan adanya sistem presidensiil, namun dalam Maklumat pemerintah tersebut malah memberikan pertanggungjawaban menteri kepada KNIP. (seolah-olah KNIP adalah parlemen). Sehingga dari isi maklumat tersebut telah terjadi pergeseran sistem pemerintahan presidensiil menjadi sistem parlementer.

Menurut Hestu dalam bukunya, keberadaan maklumat ini merupakan penyimpangan terhadap UUD 1945 yang pertama kali setelah Indonesia membentuk organisasi ketatanegaraan dan memiliki hukum dasar tertulis. Hal ini disebabkan karena sejak keluarnya maklumat nomor X tahun 1945seharusnya setiap keputusan yang menyangkut perubahan sistem ketatanegaraan hars dikeluarkan dengan produk hukum sebagai hasil kerja sama antara KNIP dan Pemerintah (Presiden). Produk hukum tersebut tidak hanya sebatas

maklumat pemerintah, melainkan minimal harus berwujud Undang-Undang yang dikeluarkan sebagai hasil kerja sama antara Presiden dan KNIP. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa adanya maklumat pemerintah ini telah terjadi perubahan sistem pemerintahan Indonesia tanpa melakukan amandemen terhadap UUD 1945.⁷⁰

Lebih lanjut dijabarkan bahwa keadaan tersebut di atas tentunya tidak bisa dilihat dari kacamata normatif yuridis. Ada faktor penting yang mengakibatkan sistem ketatanegaraan begitu cepat berubah tanpa melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Secara politis perubahan yang begitu cepat memang sangat dibutuhkan bagi Negara Indonesia yang baru merdeka. Siste pemerintahan masih dicari bentuk yang paling ideal. Dalam rangka inilah konstelasi politik di tingkat global tidak mungkin dinafikan begitu saja. Pendek kata pencarian bentuk sistem ketatanegaraaaa yang akan dibangun dan dikembangkan oleh Negara Indonesia sangat dipengaruhi peta politik di tingkat internasional pada saat itu.

Dari perubahan –perubahan sistem ketatanegaraan tersebut diatas, dapat ditarik pemahaman bahwa para pendiri negara pada waktu itu menganggap bahwa sistem parlementer dianggap lebih demokratis bila dibandingkan dengan sistem presidensiil sebagaimana digariskan oleh UUD 1945.⁷¹ Dapat dipahami adanya pergeseran tersebut, mengingat dalam hidup bernegara untuk menentukan langkah selanjutnya memang dibutuhkan “*trial and error*” sehingga dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi kehidupan ketatanegaraan pada saat itu. Apalagi memang dasar hidup bernegara yaitu UUD 1945 bersifat sementara, sehingga dengan kesementaraan itu menjadikan pelaku negara pada saat itu berusaha mencari bentuk yang sebaik-baiknya.

⁷⁰ Hestu, *Op.cit*, hlm. 83-84

⁷¹ *Ibid*, hlm.86

Namun dengan adanya Maklumat Wakil Presiden dan Maklumat pemerintah tersebut justru menimbulkan adanya rasa persatuan dan kesatuan menjadi lemah, adanya ketidakpuasan pemerintahan yang baru saja 3-4 bulan ditetapkan justru malah melakukan inskonstitusional. Sehingga kelompok yang menginginkan Indonesia sebagai negara Islam merasa tidak terima dan tetap menginginkan Indonesia sebagai negara islam, dan akhirnya banyak muncul pemberontakan-pemberontakan di daerah. Mereka juga menganggap bahwa kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat tidak mencerminkan rasa keadilan antara pusat dan daerah.

2. Masa Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949 s/d 17 Agustus 1950)

Sejak Republik Indonesia menjadi negara berdaulat, belanda masih belum menerima hal tersebut. Oleh karena itu mereka berusaha merebut kedaulatan RI dengan melakukan serangan militer di tengah lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa. Belanda masih mempunyai anggapan bahwa kedaulatan atas Hindia Belanda masih berada di tangan Pemerintah kerajaan Belanda. Alasan seperti ini didasarkan pada ⁷²

- a. Ketentuan hukum internasional yang menyatakan bahwa suatu wilayah yang diduduki sebelum perang statusnya tidak berubah. Konsekuensi dari ketentuan seperti ini adalah Hindia Belanda yang diduduki bala tentata Jepang masih tetap merupakan bagian dari kerajaan Belanda. Oleh karena itu setelah Jepang menyerah, maka yang berkasa atas Hindia Belanda adalah Pemerntah kerajaan Belanda sebagai pemilik atau penguasa semula

⁷² *Ibid*, hlm.87

- b. Perjanjian yang diadakan menjelang berakhirnya Perang Dunia II (Perjanjian *Postdamn*). Perjanjian *Postdamn* merupakan perjanjian yang dilakukan oleh negara-negara yang bergabung dalam sekutu dengan pihak Jepang. Dalam perjanjian tersebut antara lain menetapkan bahwa setelah Perang Dunia II selesai, yakni dengan dihancurkannya kekuatan Jepang, Jerman dan Italia, maka wilayah yang diduduki oleh ketiga negara tersebut akan dikembalikan kepada penguasa semula. Oleh karena adanya perjanjian seperti ini, maka Belanda masih merasa memiliki kedaulatan atas Hindia Belanda secara *de jure*

Pemerintah Indonesia menganggap telah memiliki kedaulatan penuh atas seluruh bekas wilayah Hindia Belanda sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dengan melandaskan pada moral internasional yang sifatnya universal. Kedaulatan adalah hak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri. Sedangkan pemerintah Belanda masih merasa tetap berdaulat atas Hindia Belanda karena secara *de jure* diakui oleh hukum internasional melalui traktat-traktat atau perjanjian internasional.

Untuk melaksanakan hak inilah Belanda mengadakan perjanjian dengan Inggris untuk membantu Belanda kembali ke Indonesia. Oleh sebab itulah ketika Inggris datang sebagai salah satu negara anggota sekutu, Belanda ikut serta di dalamnya.⁷³ kemudian terjadilah Agresi Militer I yang menghasilkan perjanjian Linggarjati pada tanggal 25 Maret 1947⁷⁴,

⁷³ Kejadian seperti inilah yang memunculkan konflik antara Tentara Rakyat Indonesia dengan NICA pada tanggal 10 Nopember 1946 di Surabaya. Konflik senjata ini didamaikan Inggris, tetapi berdasarkan kesepakatan antara Inggris dan Belanda tersebut, pihak Inggris tetap lebih condong untuk membantu Belanda. Tanggal 17 November 1946 terjadi perundingan antara Belanda dengan Indonesia yang pada akhirnya mengalami kegagalan.

⁷⁴ Isi perjanjian Linggarjati: (1) Belanda mengakui RI berkuasa secara *de facto* atas Jawa, Madura dan Sumatera. Di wilayah lainnya yang berkuasa adalah Belanda; (2) Belanda dan Indonesia akan bekerja sama membentuk Republik Indonesia Serikat; (3) Belanda dan Indonesia akan membentuk Uni Indonesia Belanda. Dalam kenyataannya

Dalam kenyataannya persetujuan ini justru tidak mendamaikan, karena ada perbedaan penafsiran terhadap substansi perjanjian Linggarjati, yakni mengenai kedaulatan Indonesia - Belanda. Akibatnya terjadilah Agresi Militer II, yang dileraikan oleh PBB dan melakukan gencatan senjata serta persetujuan baru di atas kapal Renville pada tahun 1948 yang kemudian disebut dengan Perjanjian Renville⁷⁵. Untuk mengakhiri konflik tersebut akhirnya diadakanlah Konferensi Meja Bundar (KMB)⁷⁶, akan tetapi sebelum berlangsung konferensi tersebut, Indonesia sudah dipecah-pecah menjadi banyak negara bagian.⁷⁷ Kemudian sebagai pelaksanaan dari KMB tersebut, pada tanggal 27 Desember 1949 dibentuklah negara Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan konstitusi RIS⁷⁸. Karena sudah ada pembagian daerah-daerah, konstitusi RIS berubah bentuk menjadi negara federal dengan sistem pemerintahan parlementer.

Dalam proses perjalanan antara tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, golongan unitaris menghendaki agar Indonesia menjadi negara kesatuan kembali, dan menyarankan agar negara-negara bagian yang dibentuk oleh Belanda mau menggabungkan diri kepada Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta. Kehendak seperti ini menunjukkan tanda-tanda keberhasilan, terbukti mulai Mei 1950 anggota RIS tinggal 3 negara bagian, yakni Republik Indonesia, Negara Sumatera Timur, dan Negara Indonesia

persetujuan ini justru tidak mendamaikan, karena ada perbedaan penafsiran terhadap substansi perjanjian Linggarjati, yakni mengenai kedaulatan Indonesia - Belanda

⁷⁵ Isi perjanjian Renville antara lain: (1) Wewenang Indonesia dalam persetujuan ini diperkecil, dan Belanda dianggap berdaulat penuh seluruh Indonesia (Hindia Belanda) sampai terbentuknya Republik Indonesia Serikat; (2) RIS mempunyai kedudukan sejajar dengan Belanda; (3) Republik Indonesia hanya merupakan bagian dari RIS.

⁷⁶ Isi perjanjian KMB : (1) mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS); (2) Penyerahan RI kepada kedaulatan RIS; (3) didirikan uni antara RIS dan Kerajaan Belanda

⁷⁷ Taktik Belanda memecah adanya negara-negara bagian akan meruntuhkan kekuasaan RI

⁷⁸ Dengan berdirinya RIS, maka RI hanyalah merupakan salah satu negara bagian dalam negara RIS

Timur.⁷⁹ kemudian pada tanggal 19 Mei 1950 berhasil ditandatangani Piagam Persetujuan yang pada intinya memuat pernyataan bahwa dalam waktu yang sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan negara kesatuan, sebagai jelmaan dari Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945. Bagi negara kesatuan yang akan didirikan itu jelas perlu adanya suatu Undang-Undang Dasar yang baru. Dan untuk itulah dibentuklah suatu panitia bersama yang menyusun suatu RUUDasar yang kemudian disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 dan berlakulah Undang-undang Dasar yang baru itu pada tanggal 17 Agustus 1950⁸⁰

3. Masa UUDS 1950 (17 Agustus 1950 s/d 5 Juli 1959)

Berdasarkan UU Federal nomor 7 tahun 1950, Konstitusi RIS diubah menjadi UUDS 1950. Menurut Hestu dalam bukunya, sistem pemerintahan yang dianut oleh UUDS 1950 tidak mengikuti pakem teori yang lazim dikenal dalam HTN khususnya menyangkut sistem pemerintahan, karena tidak secara tegas menunjukkan mekanisme pertanggungjawaban kabinet yang dimaksud. Oleh sebab itu penulis berpendapat bahwa sistem yang dipergunakan oleh UUDS 1950 mengarah kepada sistem otoritarianisme, dimana kedudukan Presiden tidak dapat diganggu gugat bahkan dapat membubarkan DPR.⁸¹

Sistem seperti ini dipergunakan karena komposisi keanggotaan DPR tidak didasarkan pada prinsip-prinsip representasi rakyat, melainkan didasarkan pada penunjukan, dan yang menunjuk tidak lain adalah Presiden. Pandangan seperti ini bersumber pada argumentasi Soehino yang menyampaikan bahwa berulang-ulang Presiden Soekarno menyatakan pada

⁷⁹ Hestu, *op.cit*, hlm.91

⁸⁰ Moh.Kusnadi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-UI, Jakarta, 1988, hlm. 94-95

⁸¹ Hestu, *op.cit*, hlm. 97

rapat-rapat raksasa, bahwa beliau bukan saja Presiden Konstitusional, melainkan beliau adalah pemimpin rakyat. Sebagai bapak negara dan pemimpin rakyat beliau merasa wajib tiap-tiap kali memberi amanat kepada khalayak ramai.⁸²

Catatan sejarah seperti ini menunjukkan sekali lagi bawa Presiden Soekarno memang menduduki posisi sentral dalam setiap bentuk penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu tidaklah berlebihan jikalau sistem yang dipergunakan oleh UUD 1950 mengandung unsur-unsur sistem otoritarianisme. Hal ini juga dibuktikan adanya pengangkatan Perdana Menteri oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sistem ini mencapai puncaknya ketika Presiden membubarkan konstituante yang dibentuk oleh pemilu melalui Dekrit Presiden.

Pasal 134 UUDS 1950 menegaskan bahwa konstituante (sidang pembuat UUD) bersama-sama Pemerintah secepat-lekasnya menetapkan UUD negara RI yang akan menggantikan UUDS ini. Ketentuan seperti ini menegaskan menegaskan bahwa jalan satu-satunya untuk memperlakukan UUDS 1950 adalah dengan cara penggantian. Bukan dengan perubahan, untuk melaksanakan ketentuan tersebut, maka yang diberi wewenang adalah konstituante dan pemerintah.

Untuk membentuk konstituante, diterbitkanlah UU nomor 7 tahun 1953 tentang pemilihan umum untuk DPR dan konstituante. Pemilu diselenggarakan 2 kali yaitu bulan September untuk memilih anggota DPR, dan bulan Desember untuk memilih anggota Konstituante. Hasil pemilu yang diharapkan bisa menstabilkan stabilitas politik, justru malah

⁸² Soehino, *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 69

menambah kerancuan politik dengan persetujuan antara partai politik⁸³, sehingga keadaan bertambah kacau apalagi ditambah krisis ekonomi yang sangat menderitakan rakyat. Konstituante dianggap gagal menciptakan konstitusi definitif menggantikan UUDS 1950, karena disebabkan tidak pernah tercapai quorum 2/3 suara seperti yang seharusnya.

Menurut disertasi Adnan Buyung Nasution, pada hakikatnya konstituante tidak dapat dikatakan gagal dalam merumuskan UUD. Pada waktu itu Presiden dengan bantuan dari angkatan darat ingin menerapkan gagasan demokrasi terpimpin. Gagasan seperti ini kemudian direalisasikan melalui sidang yang diselenggarakan oleh kabinet karya pada tanggal 19 Pebruari 1959 dengan keputusan untuk melaksanakan demokrasi terpimpin dengan cara kembali kepada UUD 1945.⁸⁴

Setelah melalui berbagai macam usaha, konstituante tidak dapat mengambil keputusan untuk menerima anjuran pemerintah tersebut. Berdasarkan kondisi itulah presiden kemudian mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959⁸⁵ dan membubarkan konstituante. Dengan demikian berakhirlah penyelenggaraan sistem parlementer berdasarkan UUDS 1950, karena isi dekrit adalah menyatakan kembali ke UUD 1945 dan meninggalkan UUDS 1950. Ditambah situasi perekonomian akibat ketidakstabilan politik mengalami puncak krisis moneter, sehingga tidak ada pilihan lain untuk kembali ke konstitusi UUD 1945

⁸³ Hasil pemilu 1955 menimbulkan adanya fragmen partai politik yang didominasi oleh 4 partai politik, yaitu PNI, Masyumi, NU dan PKI

⁸⁴ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante*, Grafiti, Jakarta, 1995, hlm.417

⁸⁵ Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 : (1) Kembali ke UUD 1945 dan tinggalkan UUDS 1950; (2) konstituante dibubarkan; (3) pembentukan MPRS dan DPAS

dengan menggunakan sistem presidensiil. Yang kemudian terjadilah kepemimpinan presiden soekarno dengan demokrasi terpimpinnya.⁸⁶

Dapat dikatakan bahwa sistem parlementer tidak cocok diterapkan di Indonesia. Menurut Miriam Budiharjo, faktor ketidakberhasilan sistem parlementer adalah:⁸⁷

1. Adanya pemilu tidak membawa stabilitas yang diharapkan malahan menimbulkan perpecahan antara pemerintah pusat dan daerah;
2. Ada kekuatan sosial dan politik yang tidak memperoleh saluran dan tempat yang realistis dalam konstelasi politik padahal merupakan kekuatan penting yaitu presiden tidak mau bertindak sebagai “*rubberstamp president*” (presiden yang membubuhi cap saja) belaka;
3. Adanya tentara yang lahir dalam revolusi merasa bertanggung jawab turut menyelesaikan persoalan-persoalan politik yang dihadapi masyarakat;
4. Kegagalan konstituante dalam membentuk UUD yang baru;
5. Seringnya terjadi pergantian kabinet, karena kurang kompak antara anggota kabinet

⁸⁶ Menurut Miriam Budiharjo, (Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 72) demokrasi terpimpin ini menghasilkan beberapa penyimpangan antara lain :

- a. Tap MPRS no III.MPR/1963 yang mengangkat Presiden Soekarno sebaga presiden seumur hidup (penyimpangan terhadap ketentuan UUD 1945 yang menetakan 5 tahun)
- b. Tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan DPR ahsil pemilu 1955 (dlam penjelasan UUD 1945 presiden tidak mempunyai wewenang membubarkan DPR) sebagai gantinya dibentuk DPRGR yang ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah dan menghilangkan fungsi kontrolnya. Apalagi pimpinan DPR diadakan sebagai menteri.
- c. UU No 19 tahun 1964, presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif
- d. Peraturan tata tertib presiden Nomor 14 Tahun 1960, wewenang presiden untuk turut campur tangan di bidang legislatif dalam hal anggota DPR tidak mencapai mufakat
- e. Kebijakan pemerintah dilaksanakan dengan penetapan presiden (penpres) yang memakai Dekrit Presiden sebagai sumber hukumnya
- f. Didirikan badan-badan ekstra konstitusional (misal front nasional yang ternyata dipakai pihak komunis sebagai arena kegiatan)
- g. Parpol dan pers yang dianggap menyimpang dari “rel rovolusi” tidak dibenarkan dan dibreidel
- h. Adanya politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri menyebabkan keadaan ekonomi dalam negeri bertambah parah.

⁸⁷ Miriam Budiharjo, *Ibid*, hlm. 70

Demokrasi terpimpin yang dilakukan Presiden Soekarno berakhir setelah meletus G30S/PKI yang menyatakan kembali ke demokrasi pancasila. Sejak terjadi G 30 S/PKI itu, pamor presiden Soekarno turun dan muncullah sosok penyelamat bangsa yaitu Letkol Soeharto yang kebetulan waktu itu menjabat sebagai Pangkostrad. Apalagi ditambah kondisi Presiden Soekarno yang sakit, sehingga keluarlah SUPERSEMAR⁸⁸ pada tanggal 11 Maret 1966 yang intinya memerintahkan Letkol Soeharto untuk mengamankan situasi negara pasca terjadi G30S/PKI.

Situasi tersebut memicu adanya gerakan yang menuntut Presiden Soekarno lengser, yang kemudian ditindaklanjuti pada tahun 1967 terjadilah Sidang Istimewa MPRS yang menggelar pertanggungjawaban Presiden Soekarno selama menjabat menjadi presiden. Pada waktu itu Presiden Soekarno mengeluarkan pidato Nawaksara yang ditolak oleh anggota MPRS dan memberhentikan serta menghukum Presiden Soekarno sampai meninggalnya beliau. Setelah itu MPRS mengangkat Soeharto sebagai presiden dan dimulailah era orde baru.

4. Masa Orde Baru (1968– 1998)

Dengan jatuhnya Presiden Soekarno dari tampuk kepemimpinan, maka Soeharto mulai memegang kendali pemerintahan dan pada waktu itu disebut orde baru. Demokrasi yang digunakan adalah demokrasi pancasila.⁸⁹ Landasan formilnya adalah Pancasila, UUD 1945

⁸⁸ Keberadaan supersemar sampai hari ini masih misterius, belum ditemukan dokumen yang asli. Sehingga menimbulkan pro dan kontra apakah supersemar itu keluar merupakan paksaan dari Soeharto ke Presiden Soekarno ataukah memang Presiden Soekarno yang menginginkannya atau ada kesepakatan antara Soekarno dan Soeharto.

⁸⁹ Untuk mewujudkan adanya demokrasi pancasila tersebut, Soeharto mempunyai itikad dalam era orde baru untuk melaksanakan pancasila, UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Sehingga perubahan terhadap konstitusi tidak

dan ketetapan-ketetapan MPRS. Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap UUD 1945 yang terjadi pada masa demokrasi terpimpin, telah dilakukan beberapa tindakan korektif: ⁹⁰

1. Ketetapan MPRS yang menetapkan presiden seumur hidup telah dibatalkan dari jabatan kembali 5 tahun sesuai dengan UUD 1945
2. Ketetapan MPRS no XIX/MPRS/1966 telah menentukan ditinjau kembali produk-produk legislatif antara lain:
 - a. UU No 19 Tahun 1964 diganti dengan UU N.14 Tahun 1974 dengan menetapkan kebebasan badan-badan kehakiman
 - b. DPRGR diberi hak kontrol, di samping tetap mempunyai fungsi membantu pemerintah, pimpinannya tidak berstatus menteri. Juga meniadakan turut campur presiden apabila anggota DPR tidak mufakat
 - c. golongan karya, dimana ABRI memainkan peranan penting diberi landasan konstitusional yang lebih formil
 - d. kebebasan pers lebih luas, parpol bergerak untuk menyusun kekuatan menghadapi pemilu 1971

Selain itu untuk mendukung terwujudnya stabilitas politik dalam rangka pembangunan nasional, maka dilakukanlah upaya-upaya pembenahan sistem ketatanegaraan dan format politik dengan menonjolkan pada hal-hal sebagai berikut: ⁹¹

mendapat peluang. Adanya penataran P-4 (pedoman penghayatan dan pengamalan pancasila) di tingkat SMP, SMA dan Perguruan Tinggi sebagai sosialisasi supaya pancasila dan UUD 1945 dipahami dan diterapkan di masyarakat.

⁹⁰ Miriam Budiharjo, *Op.cit*, hlm. 72

1. Konsep dwi fungsi ABRI dipergunakan sebagai *platform* politik orde baru. ABRI tidak hanya bergungsi sebagai alat pertahanan negara atau mesin perang dalam rangka menjaga kedaulatan negara, melainkan juga memainkan peranan sosial politik dan terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik
2. Pengutamaan golongan karya;
3. Magnifikasi kekuasaan di tangan eksekutif;
4. Diteruskannya sistem pengangkatan dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat;
5. Kebijakan depolitisasi khususnya masyarakat pedesaan melalui konsep masa mengambang (*floating mass*) ;
6. Kontrol arbriter atas kehidupan pers

Sejarah menunjukkan bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemilu di era orde baru, Golkar selalu menjadi *single majority*, dan setiap pemilihan presiden yang dilakukan oleh MPR, Soeharto selalu dapat terpilih kembali secara aklamasi untuk menjadi Presiden Republik Indonesia. Kondisi semacam ini mengakibatkan adanya tiga fenomena ketatanegaraan di Indonesia, yaitu: ⁹²

1. Sistem ketatanegaraan yang dijalankan pada waktu itu lebih menekankan pada stabilitas politik dan memang berhasil
2. Terjadinya pemasungan hak-hak politik bagi warganegara, khususnya dalam hal berserikat atau berkumpul darena adanya pembatasan partai politik dan

⁹¹ Mochtar Pabotinggi, dalam Syamsudin Haris & Riza Sihbudi, *Menealaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm xii-xiii

⁹² Hestu, *Op.Cit*, hlm. 110-111

pengawasan terhadap seluruh organisasi kemasyarakatan, termasuk pengawasan terhadap media massa

3. Terpilihnya Soeharto sebagai presiden yang berulang kali mengakibatkan karakter kepemimpinan makin lama semakin otoriter dan tidak terkontrol, akibatnya gejala kolusi korupsi, dan nepotisme semakin merajalela.

Selanjutnya Hestu menambahkan bahwa tidak dapat dipungkiri bahwa rezim orde baru memang berhasil dalam mewujudkan stabilitas politik melalui pendekatan keamanan. Pembangunan dapat berjalan secara bertahap dan berkelanjutan. Tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata 7%. Bahkan Indonesia telah mampu berswasembada pangan. Indikator-indikator inilah yang dapat dipergunakan untuk menilai keberhasilan rezim orde baru. Akan tetapi sebaliknya di lingkungan infrastruktur politik, telah terjadi pembelengguan hak politik warganegara sebagai pemegang kedautan. Puncak dari keadaan semacam ini adalah terjadinya gerakan reformasi sebagai akibat adanya krisis multidimensional pada akhir tahun 1997 dan awal tahun 1998. Kemudian karena krisis tersebut tidak kunjung teratasi, maka diawali dengan terjadinya kerusuhan tanggal 13 s/d 14 Mei 1998, Presiden Soeharto meletakkan jabatannya pada tanggal 20 Mei 1998 dan diganti oleh wakil presiden B.J.Habibie.⁹³

5. Masa reformasi (1998 s/d sekarang)

Berakhirnya orde baru mengawali masa reformasi, menuntut adanya perubahan dari rezim orde baru. Untuk melakukan perubahan tersebut yang paling pokok adalah melakukan

⁹³ *Ibid*, hlm. 111

perubahan terhadap UUD 1945. Dalam rangka melaksanakan amandemen tersebut, berdasarkan Pasal 37 UUD 1945⁹⁴, dilakukan sebanyak 4 kali pada tahun 1999,2000,2001,2002.

Untuk melakukan perubahan tersebut, harus dilakukan restrukturisasi keanggotaan MPR itu sendiri, sehingga pada tahun 1999 diselenggarakan Pemilu pertama setelah reformasi yang diikuti oleh 48 partai politik. Hasil pemilu tersebut, MPR memilih Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai presiden dan Megawati sebagai wakil presiden. Karena keterbatasan fisik, Gus Dur melimpahkan urusan pemerintahan kepada Megawati sebagai wakilnya untuk melaksanakan tugas-tugas negara. Di pertengahan tahun 2001, Gus Dur terkena kasus Bullogate 1 yang mengakibatkan MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Gus Dur sebagai presiden. Sebelum terjadi Sidang Istimewa MPR tersebut, Gus Dur mengeluarkan perlu yang isinya kehendak untuk membubarkan DPR. Namun perpu ini dianggap inskonstitusional oleh MPR, karena dalam sistem presidensiil, eksekutif tidak boleh membubarkan legislatif. Dan akhirnya MPR memberhentikan Presiden dan memilih Megawati sebagai presiden dan wakil presiden Hamzah Haz.

Tahun 2004 diselenggarakan pemilihan presiden untuk pertama kalinya (pilpres langsung) dan terpilihlah Soesilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden. Dan pada tahun 2009, Presiden SBY terpilih lagi untuk kedua kalinya dengan didampingi wakil presiden Boediono. Selanjutnya tahun 2014 terpilih presiden baru

⁹⁴ Mekanisme perubahan UUD 1945 diatur dalam Pasal 37 UUD 1945: (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR harus hadir, (2) putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR yang hadir

Joko Widodo bersama Jusuf Kalla sebagai wakil presiden. (mekanisme pilpres akan diterangkan dalam bab berikutnya)

Setelah amandemen IV UUD 1945 dikukuhkan pada sidang tahunan MPR tahun 2002, maka sistem ketatanegaraan Indonesia secara singkat dapat dikemukakan sebagai berikut: ⁹⁵

1. Bentuk (bangunan) Negara Kesatuan tetap dipertahankan dan sudah merupakan keputusan yang final;
2. Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, adalah sistem Presidensiil murni, di mana Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat yang calonnya diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% kursi di DPR-RI atau 25% memperoleh suara sah dalam pemilu legislatif;
3. Sistem keparlemen mempergunakan soft bicameral system, bahkan bisa dianggap sistem keparlemen dengan tiga kamar, bahkan bisa dianggap sistem keparlemen dengan tiga kamar, karena MPR, DPR dan DPD masing-masing memiliki wewenang sendiri-sendiri serta masing-masing mempunyai ketua;
4. Seluruh anggota Parlemen (DPR dan DPD) dipilih melalui pemilihan umum. Tidak dikenal lagi adanya cara penunjukan atau pengangkatan;
5. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan hanya merupakan sarana bergabungnya DPD dan DPR. Wewenang dari lembaga ini hanya mengubah UUD, mengangkat atau melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum, memberhentikan Presiden dan/atau wakil presiden jika menurut Keputusan Mahkamah Konstitusi dianggap telah melakukan pelanggaran berat;

⁹⁵ Hestu, *Op.cit*, hlm. 113-114

6. Sistematika UUD 1945 hanya terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal;
7. Hubungan alat perlengkapan negara dalam garis vertikal mempergunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan dengan otonomi luas;
8. Dijumpai adanya Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan judicial review UU terhadap UUD 1945, penyelesaian sengketa pemilu, memeriksa presiden dan /atau wakil presiden atas permintaan DPR, jika mereka dianggap telah melakukan pelanggaran hukum berat, dan menyelesaikan sengketa kewenangan antara lembaga negara.

Adanya perubahan konstitusi telah mengubah struktur kelembagaan negara dan menjadikan perkembangan hukum tata negara semakin dinamis. Untuk bisa melihat perkembangan supra struktur politik, akan disajikan lembaga-lembaga negara berdasarkan berlakunya konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia.

Bagan 1

Bagan di bawah menerangkan perbedaan lembaga negara dalam ketiga konstitusi pada masa orde lama

UUD 1945 MPR PRESIDEN (WAPRES) DPR MA BPK DPA	KRIS 1949 SENAT PRESIDEN DPR MA DPK MENTERI	UUDS 1950 PRESIDEN(WAPRES) DPR MA DPK MENTERI
--	--	---

1. PERBEDAAN LEMBAGA NEGARA ANTARA UUD 1945, KRIS 1949, UUDS 1950:

1. UUD 1945 : terdapat lembaga MPR
(setelah amandemen, bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara)
KRIS 1949 : tidak ada lembaga MPR
UUDS 1950 : tidak ada lembaga MPR
2. UUD 1945 : lembaga presiden disertai wakil presiden
KRIS 1949 : lembaga presiden tidak disertai wakil presiden. (Pasal 72 KRIS)
UUDS 1950 : lembaga presiden disertai wakil presiden
3. UUD 1945 : tidak ada lembaga senat
KRIS 1949 : ada lembaga senat
UUDS 1950 : tidak ada lembaga senat
4. UUD 1945 : tidak ada lembaga menteri
KRIS 1949 : ada lembaga menteri
UUDS 1950 : ada lembaga menteri
5. UUD 1945 : ada lembaga DPA
KRIS 1949 : tidak ada lembaga DPA
UUDS 1950 : tidak ada lembaga DPA

PERSAMAAN:

1. Ketiga konstitusi tersebut mempunyai lembaga presiden
2. Adanya lembaga MA
3. Adanya lembaga BPK
4. Adanya lembaga DPR

FAKTOR PENYEBAB PERBEDAAN:

1. Sistem pemerintahan yang dipakai masing-masing konstitusi berlainan (presidensiil/parlementer)
2. Bentuk Negara berbeda (kesatuan/serikat)
3. Bentuk pemerintahan berbeda (republik/kerajaan)
4. Sistem perwakilan (perwakilan berimbang/distrik)
5. Bentuk perwakilan (unikameral/bikameral)

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, ada beberapa lembaga negara baru yang belum terdapat di UUD 1945. Bagan di bawah ini bisa dilihat perbedaan UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen.

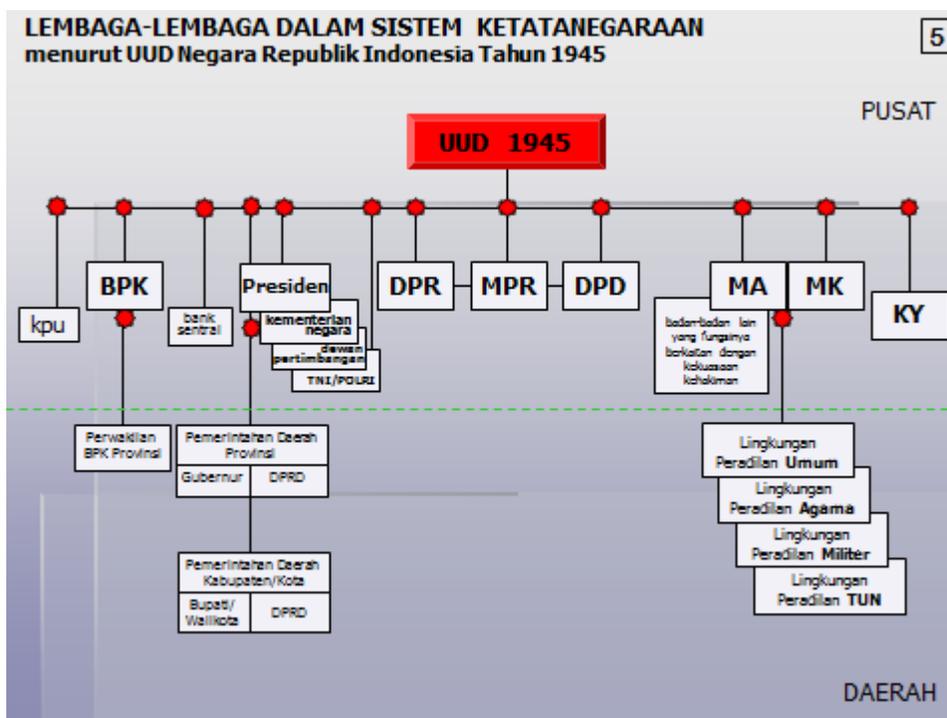
Bagan 2

PERBANDINGAN UUD 1945 PRA DAN PASCA AMANDEMEN

<p style="text-align: center;">UUD 1945 PRA AMANDEMEN</p> <p style="text-align: center;">MPR PRESIDEN (WAPRES) DPR MA BPK DPA</p>
--

<p style="text-align: center;">UUD 1945 PASCA AMANDEMEN</p> <p style="text-align: center;">MPR PRESIDEN /WAPRES DPR MA BPK KY MK DPD</p>

Bagan 3



Perbedaan:

1. Kedudukan dan tugas serta kewenangan MPR

Sebelum amandemen dalam Pasal 1 ayat (2) lembaga MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai 3 tugas dalam pasal 3 ayat (1) yaitu:

- memilih presiden dan melantik presiden dan wakil presiden
- menetapkan GBHN (garis-garis besar haluan negara)
- melakukan perubahan terhadap UUD 1945 (ketentuan dalam pasal 37)

adapun susunan keanggotaan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa MPR terdiri dari DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Setelah amandemen kedudukan MPR mengalami reduksi kekuasaan, bahwa dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, dengan demikian MPR bukan lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sehingga bukan juga sebagai lembaga tertinggi, namun sebagai lembaga tinggi sederajat dengan lembaga negara lain. Adapun tugas dalam Pasal 3 ayat (1) juga mengalami perbedaan yaitu:

- a. melantik presiden dan wakil presiden
- b. berwenang mengubah dan menetapkan UUD
- c. hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (pasal 7)

susunan keanggotaan juga mengalami perubahan, terdiri dari *joint session* antara lembaga DPR dan DPD (*soft bicameral*). Keterangan lembaga MPR secara detik akan dibahas halaman berikutnya.

2. Perbedaan tentang lembaga presiden/eksekutif

Kedudukan Presiden mengalami reduksi kekuasaan pasca amandemen. Hampir semua kekuasaan, tugas dan wewenang harus dikonsultasikan kepada DPR. Apalagi ada ketentuan baru tentang pemilihan Presiden, bahwa presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan UU No. 23 Tahun 2003 tentang pemilihan presiden. Juga prosedur impeachment terhadap presiden sudah diatur dalam Pasal 7B bahwa usul pemberhentian presiden/dan atau wakil presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada

MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan atau pendapat bahwa presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

3. Perbedaan tentang lembaga DPR

Lembaga DPR pasca amandemen mengalami peningkatan/penambahan kekuasaan. Sebagai bentuk balas dendam pada situasi orde baru yang merasa tidak difungsikan keberadaan fungsi legislatif, sehingga pasca amandemen ini lembaga DPR menambah sendiri kekuasaannya terutama dalam memberikan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh presiden.

4. Lembaga DPA (Dewan Pertimbangan Agung)

Keberadaan lembaga DPA sudah tidak dibutuhkan masa reformasi ini, terbukti dengan dihapuskannya lembaga ini. Ada beberapa alasan yuridis kenapa lembaga DPA ini dihapuskan, antara lain bahwa lembaga ini tidak mempunyai kinerja yang jelas. Tugas utama DPA adalah memberikan *advice*/nasehat kepada presiden dalam mengambil keputusan pemerintahan maupun kenegaraan. Namun dalam implementasinya, DPA jarang dimintai pendapat oleh presiden. Tidak ada sanksi tegas jika nasehat DPA tidak dipakai atau ditolak presiden. Apalagi lembaga ini hanyalah kumpulan para mantan pejabat negara. Oleh karena itu dianggap tidak efisien, maka lembaga ini dibubarkan. Namun pasca amandemen ini, dalam Pasal 16 presiden boleh membentuk dewan pertimbangan presiden. Dan sudah terbentuk dengan 9 orang anggota dengan dibentuk UU dewan pertimbangan presiden.

5. lembaga MK (Mahkamah Konstitusi)

Merupakan lembaga baru pasca amandemen, yang dilatarbelakangi bahwa dengan adanya pergeseran kekuasaan MPR bukan pemegang kedaulatan rakyat dan bukan lembaga tertinggi negara, maka kedaulatan rakyat dalam Pasal1 ayat (2) diserahkan kepada rakyat. Sebagai judicial review terhadap UU selama ini belum ada lembaga yang menanganinya. Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka lembaga negara ini didirikan sebagai pengawal konstitusi.

6. lembaga DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

DPD adalah tindak lanjut dari Utusan Daerah dalam lembaga MPR jaman orde baru. Dipilih oleh rakyat melalui pemilu tanpa harus melalui partai politik. Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi 4 orang. Tugas dalam Pasal 22D hanya berkaitan dengan otonomi daerah

7. lembaga KY (Komisi Yudisial)

Untuk menjaga netralitas hukum, dibentuklah sebuah lembaga negara yang bertugas merekrut hakim-hakim agung. Namun lembaga ini menjadi pro dan kontra setelah adanya judicial review UU KY oleh MK yang mengurangi tugas KY.

G. Amandemen dan Perubahan Supra Struktur Politik Ketatanegaraan Indonesia

Konstitusi sebagai dokumen formal tidak dapat dilepaskan dari pikiran pembentuk konstitusi. Apa yang tercantum dalam konsitusi selalu berhubungan dengan aspirasi para penyusun hidup. Akan tetapi oleh karena sebagai manusia mereka dapat berpikir jauh ke depan, mereka juga menyadari, bahwa pada suatu ketika apa yang ditetapkan didalamnya

harus dapat disesuaikan dengan suasana baru nanti. Pikiran ini membawa para penyusun serta pembentuk konstitusi pada suatu masalah yang harus diatur dalam konstitusi, yaitu masalah perubahan undang-undang dasar.

Istilah amandemen disini digunakan dalam arti umum, bahwa adanya perubahan pasal-pasal tertentu dari isi konstitusi. Amandemen diartikan sebagai penambahan kalimat, penyisipan kata, pencabutan pasal dan perubahan pasal baru serta tidak harus dibuatkan satu amandemen untuk setiap pasal yang akan diubah, melainkan bersikap kumulatif.⁹⁶

Konstitusi di dunia ini pada umumnya bersifat rigid, dalam arti bahwa suatu konstitusi sulit diadakan perubahan untuk mengikuti perkembangan jaman. Menurut K.C.Wheare ada empat sasaran yang hendak dituju dalam usaha mempertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahannya. Adapun keempat sasaran tersebut adalah:⁹⁷

1. agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki)
2. agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan
3. khusus berlaku dalam negara serikat, agar kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri

⁹⁶ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm.20

⁹⁷ K.C.Wheare, *Modern Constitutions*, London,, Oxford University Press, third Impression, New York and Toronto, 1975,hlm. 83

4. agar supaya hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan

Oleh karena itu ada empat macam cara untuk mengadakan perubahan terhadap konstitusi yang bersifat rigid, yaitu:⁹⁸

- a. diserahkan kepada legislatif dengan pembatasan-pembatasan tertentu
- b. diserahkan rakyat melalui referendum
- c. khusus negara serikat diserahkan kepada negara-negara bagian
- d. dibentuk badan khusus untuk mengadakan perubahan konstitusi

Keinginan melakukan amandemen terhadap UUD 1945 kembali bergulir. Hal ini didasarkan pada masih ditemukannya beberapa kelemahan pada UUD 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali tersebut. Beberapa contoh kelemahan UUD 1945 yang dianggap perlu dirubah adalah kurang jelasnya sistem ketatanegaraan mana yang digunakan, kurang maksimalnya kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, belum jelasnya pengaturan dan pembagian kewenangan KY dan MA dalam pelaksanaan pengawasan hakim, dan beberapa pasal lainnya yang memerlukan penegasan melalui mekanisme amandemen seperti makna “hakim” yang ada di pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

Secara konseptual, dalam ketatanegaraan, memang dalam setiap konstitusi diatur ketentuan amandemen UUD karena adanya kebutuhan perubahan yang diinginkan oleh

⁹⁸ C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, London, Sidwick and Jackson Limited, 1966, hlm. 146

sebuah bangsa dan agar generasi sekarang dan akan datang tidak terbelenggu oleh masa lalu. Dengan kata lain, amandemen UUD sebuah Negara adalah sesuatu yang wajar dan dibutuhkan dalam merespon perkembangan kehidupan bernegara dan berbangsa yang selalu berjalan. Namun demikian, perubahan UUD 1945 kali ini diharapkan lebih komprehensif dalam rangka mengurangi ketidakjelasan kewenangan lembaga-lembaga Negara yang bisa berujung pada konflik antar lembaga Negara seperti yang terjadi pada KY dan MA, dan MK dalam penafsiran pengawasan terhadap hakim.

Untuk melahirkan konstitusi yang lebih komprehensif dan mengakar pada kesadaran bernegara bangsa Indonesia, maka amandemen ke lima UUD 1945 harus memperhatikan minimal dua hal yaitu substansi perubahan dan prosedur perubahan. Tulisan ini akan membahas tentang alasan-alasan mengapa DPD perlu diperkuat dan bagaimana memperkuat kewenangan DPD dalam perubahan kelima UUD 1945. Untuk memperkaya khasanah pembahasan, tulisan ini dilengkapi dengan perbandingan pengaturan perwakilan daerah di Amerika dan Afrika Selatan (Afsel).

Konstitusi adalah refleksi kesadaran sejarah kenegaraan sebuah bangsa. Ia adalah puncak dari pemikiran kenegaraan sebuah masyarakat. Konstitusi yang ideal mengakomodasi aspirasi-aspirasi sosial politik dan aspirasi religius masyarakatnya. Untuk mewujudkan lahirnya “konstitusi” yang berakar kepada kepentingan rakyat, ada beberapa substansi dasar dan prosedur amandemen yang perlu digarisbawahi agar amandemen ke lima UUD 1945 ini sampai pada tahap membuat UUD 1945 menjadi “sebuah konstitusi rakyat”.

Pertama, perubahan UUD 1945 perlu didasarkan pada *fundamental values* bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berketuhanan, berkemanusiaan, berdaulat, berkeadilan dan

demokratis, sebagaimana termuat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Tahir Azhary dalam disertasinya menyebutkan bahwa Negara Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1). mengakui hubungan erat antara agama dan Negara, 2). mengakui eksistensi Tuhan dalam praktek kenegaraan, 3). kebebasan beragama dalam arti positif, 4). menolak konsep ateisme dan 5). menganut asas kekeluargaan dan kerukunan.⁹⁹ Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesia menolak paham sekulerisme dan menolak konsep Negara individual-liberalistik.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* menguraikan bahwa berdasarkan kandungan pemikiran yang ada dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, maka ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyelenggaraan Negara Indonesia. Kesembilan prinsip itu adalah (i). Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii). Cita Negara hukum atau nomokrasi, (iii). Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv). Demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan, (v). Pemisahan kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*, (vi). Sistem Pemerintahan Presidensial, (vii). Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii). Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix). Cita Masyarakat Madani.¹⁰⁰ Prinsip-prinsip inilah yang seharusnya menjadi spirit yang menjiwai pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945. Dari ke sembilan prinsip di atas, maka ada beberapa prinsip yang relevan dan seharusnya menjadi spirit dalam memperkuat kewenangan DPD melalui perubahan kelima UUD 1945 yaitu prinsip kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances* dan prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan.

⁹⁹ Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Penerbit Prenada Media, 2003, hal 97-98.

¹⁰⁰ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 66-67.

Sehubungan hal di atas, maka masalah *kedua* yang penting dikaji adalah tentang bagaimana membangun konstruksi kelembagaan Negara yang bisa mengakomodasi bangsa Indonesia yang majemuk, wilayah yang luas dan berpulau-pulau. Misalnya tentang model hubungan pusat dan daerah yang masih belum tuntas dalam kaitannya dengan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Saat ini DPD memiliki kewenangan yang terbatas dibanding dengan DPR, padahal mekanisme pemilihannya sama dengan anggota DPR. Ada keinginan untuk memperkuat posisi DPD agar seperti Senate di Amerika, akan tetapi ada catatan terhadap gagasan tersebut karena model tersebut adalah model yang ada di Negara federal seperti Amerika, sementara kita bersikukuh dengan corak Negara Kesatuan, yang kemudian seolah tabu untuk dimodifikasi. Apakah Indonesia tidak bisa membuat sebuah bentuk Negara yang *uniquely* Indonesian, sebagaimana Amerika sering melakukan modifikasi ketatanegaraan? Walaupun mereka sering menggunakan Eropa (UK) sebagai pembanding. Misalnya tentang model *impeachment* Amerika yang diserahkan murni kepada proses politik di House of Representatives dan Senate. Walaupun Amerika belajar dan diinspirasi oleh sejarah *impeachment* di England, tetapi Amerika kemudian membuat model yang mereka klaim sebagai *uniquely* American. Jadi, perubahan ke lima UUD 1945 yang saat ini sedang bergulir hendaknya juga berani menegaskan konsep dasar bernegara yang bisa jadi *uniquely* Indonesian, tanpa terjebak pada model Negara hukum ala Anglo Saxon (*rule of law*) atau model Negara hukum ala Eropa kontinental (*rechtsstaat*) yang selama ini dominan dalam literatur ketatanegaraan moderen. Sejarah dan pelaku sejarah memang perlu dihargai, tetapi jangan sampai membelenggu masa kini dan masa depan sebuah bangsa. Oleh karena itu, para penggagas amandemen ke lima

UUD 1945 perlu memperhatikan *fundamental values* bangsa ini yang ada dalam Pancasila dan sebagaimana kemudian ditegaskan kembali di dalam pembukaan UUD 1945 agar tidak terjadi perbedaan penafsiran di kemudian hari¹⁰¹.

UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia dikategorikan sebagai konstitusi yang bersifat rigid. Terbukti selama orde baru tidak adanya *political will* dari MPR untuk melakukan amandemen. Padahal berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 sebelum amandemen,¹⁰² kalau MPR mempunyai *political will* akan merubah, bisa saja terjadi. Namun harus dipahami posisi MPR pada saat orde baru memang dibawah kendali presiden meskipun MPR sebagai lembaga tertinggi.

Menurut Boy Yamin dalam bukunya, kondisi di negara Indonesia tidak hanya sebatas memenuhi pasal 37 UUD 1945, karena percaya atau tidak amandemen terhadap UUD 1945 bisa hanya menjadi kepentingan para elit poliitk dan bukan merupakan kebutuhan rakyat secara keseluruhan. Masalah ini tentu akan menjadi kontradiktif dengan para penganjur perubahan, namun ketika dihadapkan pada sejauh mana perubahan yang membuahkan kebahagiaan bagi rakyat atas perubahan UUD 1945 di luar nikmat yang dirasakan para elit dan mungkin termasuk para intelektual, menurut hemat penganjur perubahan, termasuk para penganjur dan pendorong amandemen terhadap UUD 1945 harus mengkaji ulang atas berbagai amandemen terhadap UUD 1945. Karena menurut Prof Muladi, dalam acara konvensi ikatan alumni lembaga ktahanan nasinal menyatakan bahwa ada tiga masalah

¹⁰¹ Adnan Buyung Nasution berpendapat bahwa amandemen UUD 1945 yang telah 4 kali dilakukan gagal menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh. Lebih jauh lihat Septi Nuwijayanti, Gagasan Amandemen Kembali UUD 1945, *Jurnal Media Hukum* Vol. 13 No.3 November 2006, hal 65.

¹⁰² Mekanisme perubahan UUD 1945 sebelum amandemen: (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR harus hadir; (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR yang hadir.

mendasar untuk mengamandemen UUD 1945 yaitu pertama; setiap amandemen UUD 1945 akan menimbulkan gejolak, krisis baik ekonomi maupun instabilitas politik, pengelolaan negara yang membutuhkan energi; kedua substansi amandemen UUD 1945 itu sendiri harus jelas; ketiga, amandemen untuk rakyat harus teruji dan valid dan tidak hanya dengan atas nama rakyat; mencantumkan persyaratan dan mekanisme perubahan UUD 1945 oleh /MPR. Tetapi harus memenuhi syarat filosofis, sosiologis, yuridis dan politis dan yang paling penting apakah rakyat membutuhkannya.¹⁰³

Amandemen UUD 1945 dianggap perlu mengingat bahwa substansi UUD dimaksud dinilai tidak mampu lagi mendukung penyelenggaraan negara yang sesuai dengan pergeseran tuntutan dan aspirasi masyarakat serta berartikulasi secara optimal terhadap dinamika lingkungan global.¹⁰⁴

Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD 1945 adalah, pertama, karena UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun kemudian, tentu terdapat berbagai perubahan baik di tingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD 1945 karena saat itu belum nampak perubahan tersebut. Kedua, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan manusia tetap memiliki berbagai kelemahan maupun kekurangan.¹⁰⁵

¹⁰³ Boy Yendra Yamin, *Amandemen Undang-Undang UUD 1945*, Makalah pengantar seminar dan sosialisasi Tap MPR dan amandemen UUD 1945 dalam rangka Dies Natalies Univ. Bung Hatta ke 27, 2008, Padang, hlm.1

¹⁰⁴ Mappadjantje Amien, *Amandemen UUD 1945 dari Perspektif kemandirian lokal*, Universitas Hasanudin, 1999, hlm.1

¹⁰⁵ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.4

Dari aspek historis, sedari mula pembuatannya UUD 1945 bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ir. Soekarno (ketua PPKI) dalam rapat pertama tanggal 18 Agustus 1945, yang menyatakan:*tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini adalah undang-undang sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan"ini adalah undang-undang kilat", nanti kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat undang-undnag dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna....*". Dari ungkapan Soekarno tersebut dapatlah disimpulkan bahwa UUD 1945 dibuat secara tergesa-gesa, karena akan segera dipakai untuk melengkapi kebutuhan berdirinya negara baru Indonesia yang sudah diproklamasikan sehari sebelumnya, yakni 17 Agustus 1945 dan statusnya adalah sementara. Di samping itu, para perumus UUD 1945 belum mempunyai pengalaman mengurus negara, sehingga masih mencari-cari pola dan bentuk negara macam apa yang akan didirikan serta bagaimana menjalankan roda pemerintahan. Sehingga wajar kalau UUD 1945 belum lengkap dan tidak sempurna untuk itu perlu disempurnakan dan diperbaiki.¹⁰⁶

Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan. Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD akan aus dimakan masa apabila tidak ditiadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonom, sosial maupun budaya. Sebagaimana yang diutarakan oleh Wheare berikut ini: *Constitutions,*

¹⁰⁶ Komisi Hukum Nasional Indonesia, *Penyempurnaan UUD 1945*, Kumpulan majalah, Jakarta, 2008, hlm.199

when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromises between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at that time. Moreover they do not necessarily reflect political or compromises upon economics and social matters which the framers of the constitution have wished to guarantee or to proclaim. A constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces-political, economic and social-which operate at the time of its adoption".¹⁰⁷

Dorongan untuk memperbaharui atau mengubah UUD 1945 ditambah pula dengan kenyataan, UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan yang merdeka serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme dan kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.¹⁰⁸

Sri Soemantri menegaskan, dalam mengubah UUD harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati baru dapat dipikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan itu. Misalnya, selama ini UUD terkesan terlalu berorientasi pada eksekutif. Karena itu, ditentukanlah bahwa tujuan dari perubahan UUD adalah untuk membatasi eksekutif. Kemudian apa yang dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif? Itu harus dipikirkan secara mendalam. Misalnya kontrol terhadap eksekutif harus diperkuat. Itu berarti kedudukan legislatif mesti diperkuat. Jadi kita harus kembali pada alasan dan tujuan dari

¹⁰⁷ K.C.Wheare, *Modern Constitutions*, London, Oxford University Press, Third Impression, New York and Toronto, hlm.67

¹⁰⁸ Bagir Manan, *op.cit*, hlm.11

perubahan itu. Misalnya tujuannya adalah mewujudkan negara demokratis, maka kita harus berbicara mengenai sistem pemerintahan.¹⁰⁹

Pada saat mulai melakukan amandemen berdasarkan pasal 37 UUD 1945, telah diambil prinsip-prinsip amandemen yang harus ditaati dan tidak boleh dilanggar sebagai wujud konsistensi anggota MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat pada waktu itu. Adapun prinsip-prinsip tersebut antara lain; (a) tidak akan melakukan perubahan terhadap pembukaan UUD 1945, perubahan hanya dilakukan terhadap batang tubuh; (b) dengan adanya amandemen, penjelasan menjadi tidak berlaku lagi; (c) tetap konsisten dengan bentuk negara kesatuan, (d) tetap konsisten dengan sistem presidensiil

Dengan ketentuan seperti tersebut, MPR sepakat untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Dalam perubahan pertama tahun 1999 telah mengubah Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945.

Beberapa aspek penting dari perubahan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. penegasan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. (Pasal 5 ayat (1));
2. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat menjabat sebanyak-banyaknya dalam 2 (dua) kali masa jabatan;
3. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau

¹⁰⁹ Komisi Hukum Nasional, *op.cit*, hlm. 202

berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung (Pasal 9 ayat (2));

4. dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR (asal 13 ayat (2 dan 3));
5. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1));
6. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2));
7. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 17 ayat (3));
8. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 21)

Dalam batas-batas tertentu, perubahan pertama ini telah menggeser titik berat pemerintahan dari pihak eksekutif ke pihak legislatif. Walaupun masih mengandung beberapa kelemahan. Kelemahan-kelemahan dari perubahan pertama tersebut antara lain berkaitan dengan adanya perubahan terhadap suatu pasal tanpa diikuti dengan adanya perubahan terhadap pasal tersebut. Akibatnya terjadi pertentangan antara isi pasal dan penjelasan dari pasal yang bersangkutan. Hal ini antara lain dapat terlihat dalam perubahan pertama, khususnya Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Namun demikian dalam penjelasannya dinyatakan

bahwa kecuali *executive power*, presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan *legislative power* dalam negara .¹¹⁰

Perubahan pertama tersebut kemudian dilanjutkan dengan perubahan kedua dan perubahan ketiga. Hal ini nampak dengan penegasan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999 tentang "Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk melanjutkan perubahan UUD 1945", yang memerintahkan agar Badan Pekerja MPR mempersiapkan rancangan termaksud untuk disahkan dalam Sidang Tahunan MPR pada tanggal 18 Agustus 2000.

Dalam perubahan kedua yang dilakukan pada Sidang MPR tanggal 7-18 Agustus 2000 telah dilakukan perubahan terhadap Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 30, dan Pasal 36 UUD 1945. Perubahan itu diantaranya dilakukan dengan mengubah rumusan pasal-pasal yang bersangkutan dan atau dengan menambah beberapa ayat dan pasal yang bersangkutan.

Dalam perubahan kedua ini juga dijumpai adanya beberapa kelemahan mendasar, misalnya yang berkaitan dengan rumusan Pasal 28 ayat (1) yang menyatakan bahwa hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Ayat yang sebelumnya juga terdapat di dalam ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dimana ketentuan ini dipandang sebagai landasan

¹¹⁰ Satya Arinanta, Makalah diseminarkan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia, *Refleksi Kritis atas Nasib Bangsa Pasca Amandemen UUD 1945*, 2006, Yogyakarta, hlm.11

kuat untuk melindungi para pelanggar hak asasi manusia (HAM) berat dari tuntutan hukumnya.¹¹¹

Pasca perubahan kedua tersebut sebenarnya sudah muncul wacana diperlukan komisi konstitusi yang diharapkan mengambil alih tugas untuk merancang perubahan terhadap UUD 1945. Namun sampai perubahan ketiga disahkan dalam Sidang Tahunan MPR bulan Nopember 2001, tuntutan pembentukan komisi konstitusi belum diterima MPR. Terkesan kuat bahwa MPR tidak mau jika kewenangannya dalam hal merancang dan menetapkan berbagai perubahan tersebut dialihkan kepada komisi konstitusi.

Pada tanggal 9 Nopember 2001 dilanjutkan dengan perubahan ketiga. Dalam perubahan ini diatur hal-hal mendasar seperti adanya penegasan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Juga penarikan ketentuan mengenai Indonesia sebagai negara hukum dalam penjelasan UUD 1945 kembali ke batang tubuh. Disamping itu ditetapkan pula tentang kewenangan-kewenangan MPR, mekanisme putaran pertama sistem pemilihan Presiden secara langsung, mekanisme *impeachment* Presiden, tentang Dewan Perwakilan Daerah, tentang Pemilihan Umum, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Adapun pasal yang diubah atau ditambah pada perubahan ketiga antara lain Pasla 1 ayat (2 dan 3), Pasal 3 ayat (1), (3) dan (4), Pasal 6A, Pasal 7A, 7B, 7C, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 17, Pasal 22 C, 22D, 22E, Pasal 23 A, 23C, 23E, 23F, 23G, Pasal 24 A, 24B, 24C.

Selanjutnya pada tahun 2002 dilakukan perubahan keempat yang diduga mengalami *deadlock* ternyata tidak demikian. Pasal-pasal yang semula diperkirakan rumit proses

¹¹¹ *Ibid*, hlm.12

pembahasannya, ternyata justru bisa diputuskan dengan kompromi politik. Misalnya Pasal 29 tentang Hak asasi manusia, juga Pasal 6A yang berkaitan dengan mekanisme putaran kedua pemilihan presiden.

Pasal-pasal yang dilakukan perubahan antara lain; Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), pasal 16, Pasal 23B, 23D, Pasal 24 (3), BAB XIII, Pasal 31 ayat (1), (2), (3),(4),(5), Pasal 32 ayat (1),(2), BAB XIV, Pasal 33 ayat (4),(5), Pasal 34 ayat (1),(2),(3),(4), Pasal 37 ayat (1),(2),(3),(4),(5), Aturan Peralihan Pasal I,II, dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II.

Reformasi politik yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 sampai dengan 2002 tersebut telah mendorong adanya perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia secara mendasar, termasuk menyangkut lembaga-lembaga negara dan kewenangannya.

Menurut Jimly Asshidiqie dalam bukunya yang berjudul *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) juga dilakukan oleh bangsa Indonesia terutama di masa transisi demokrasi setelah runtuhnya kekuasaan orde baru seiring berhentinya Presiden Soeharto 21 Mei 1998 yang lalu. Pasca peristiwa itu, dilakukan berbagai agenda reformasi yang salah satunya adalah perubahan(amandemen) UUD 1945 selama empat tahun sejak 1999 sampai dengan 2002. Dalam perubahan konstitusi inilah terjadi pembentukan dan pembaruan lembaga-lembaga negara. Jika mencermati UUD 1945 pasca perubahan tersebut, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga lembaga. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara

yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia 1945.¹¹²

Lebih lanjut dijelaskan bahwa ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya. Hirarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.¹¹³

Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga negara tersebut ada yang bersifat utama atau primer, dan ada yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya dapat dibedakan dalam 3 lapis:

a. lembaga tinggi negara, terdiri dari

- 1). Presiden dan Wakil Presiden
- 2). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- 3). Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- 4). Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- 5). Mahkamah Agung (MA)
- 6). Mahkamah Konstitusi (MK)

¹¹² Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konsitutusi, Jakarta, 2006, hlm.x

¹¹³ *Ibid*, hlm.xi

7). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

b. lembaga negara

organ lapis kedua disebut lembaga negara saja. Ada yang disebutkan secara tegas /eksplisit maupun tidak disebut secara tegas/implisit dalam UUD 1945. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD yaitu:

- 1). Komisi Yudisial (KY)
- 2). Tentara Nasional Indonesia (TNI)
- 3). Kepolisian Negara (Polri)
- 4). Menteri Negara
- 5). Komisi Pemilihan Umum (KPU)
- 6). Bank Sentral (BI)

Sedangkan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari undang, undang antara lain:

- 1). Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
- 2). Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
- 3). Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- 4). Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
- 5). Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)
- 6). Kansil Kedokteran Indonesia

Dan lain sebagainya

c. lembaga daerah

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, yang dimasukkan lembaga negara yang terdapat di daerah adalah:¹¹⁴

- 1). Pemerintahan Daerah Provinsi
- 2). Gubernur
- 3). DPRD
- 4). Pemerintahan Daerah Kabupaten
- 5). Bupati
- 6). DPRD Kabupaten
- 7). Pemerintahan Daerah Kota
- 8). Walikota
- 9). DPRD Kota
- 10). Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa

Namun untuk menjamin ruang gerak daerah guna memenuhi kebutuhan yang bersifat khas daerah, dapat saja ditentukan bahwa pemerintah daerah sendiri akan mengatur hal itu dengan peraturan daerah dengan rambu-rambu normatifnya diatur dalam undang-undang.

Lembaga-lembaga negara tersebut dapat pula dibedakan dari segi fungsinya. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain) yaitu (i) kekuasaan eksekutif

¹¹⁴ *Ibid*, hlm.52-53

atau pelaksana, (ii) kekuasaan legislatif atau fungsi pengawasan, (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.¹¹⁵

Selanjutnya Jimly menerangkan dalam bukunya bahwa dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Ma dan MK, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi KY ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. KY bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), akan tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*). Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif terdapat empat organ atau lembaga yaitu (i) DPR, (ii) MPR, (iii) DPD, dan (iv) BPK.

Kesimpulan menurut Jimly terkait kelembagaan negara pasca reformasi,¹¹⁶ bahwa Kedelapan jabatan itu dapat disebut terdiri atas tujuh lembaga tinggi negara, karena pada pokoknya, presiden dan wakil presiden adalah satu kesatuan institusi kepresidenan. Dapat juga dipahami bahwa presiden adalah lembaga utama, sedangkan wakil presiden adalah lembaga pendukung terhadap presiden. Apabila presiden berhalangan secara tetap, presiden digantikan oleh wakil presiden di dalam kelompok cabang legislatif, lembaga parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunang, dan MPR sebagai lembaga perpanjangan fungsi (*extension*) parlemen, khususnya dalam rangka penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian dan pengisian lowongan jabatan presiden/wakil presiden, dan

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 113

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 115-118

pelantikan presiden/wakil presiden. Namun demikian meskipun dalam bidang legislasi, kedudukan DPD itu bersifat penunjang bagi perangan DPR, tetapi dalam pengawasan di bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD tetap mempunyai kedudukan yang penting. Karena itu, DPD tetap dapat disebut sebagai lembaga utama (*main state organ*).

Demikian pula, dengan MPR sebagai lembaga parlemen ketiga, meskipun tugas-tugasnya tidak bersifat rutin, dan kepemimpinannya dapat saja dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD, MPR tetap dapat disebut sebagai lembaga utama. Karena MPR lah yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. MPR juga berwenang memberhentikan presiden dan /atau wakil presiden, serta memilih presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden. Begitu pula dengan BPK, dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap kebijakan negara dan pelaksanaan hukum, maka kedudukan dan peranannya juga sangat penting. Karena itu, dalam konteks, BPK juga kadang-kadang dapat disebut sebagai lembaga negara yang juga mempunyai fungsi utama (*main organ*).

Sementara itu, di cabang kekuasaan judicial, dikenal pula adanya tiga lembaga, yaitu MK, MA dan KY. Yang menjalankan fungsi kehakiman hanya dua, yaitu MA dan MK. Tetapi dalam rangka pengawasan terhadap kinerja hakim dan sebagai lembaga pengusul pengangkatan hakim agung, dibentuk lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan MK ataupun MA, dan karena itu kedudukannya bersifat independen dan tidak tunduk kepada pengaruh keduanya. Akan tetapi, fungsinya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada MK

dan MA. Meskipun KY ditentukan kekuasaannya dalam UUD 1945, tidak berarti ia mempunyai kedudukan yang sederajat dengan MA dan MK.

Untuk memudahkan dalam memahami mengatur ketatanegaraan, dalam bab ini hanya akan dibahas lembaga-lembaga tinggi negara sebagai supra struktur politik yang mempunyai kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945.

H. Gagasan Amandemen kelima

Keinginan melakukan amandemen terhadap UUD 1945 kembali bergulir. Hal ini didasarkan pada masih ditemukannya beberapa kelemahan pada UUD 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali tersebut. Beberapa contoh kelemahan UUD 1945 yang dianggap perlu dirubah adalah kurang jelasnya sistem ketatanegaraan mana yang digunakan, kurang maksimalnya kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, belum jelasnya pengaturan dan pembagian kewenangan KY dan MA dalam pelaksanaan pengawasan hakim, dan beberapa pasal lainnya yang memerlukan penegasan melalui mekanisme amandemen seperti makna “hakim” yang ada di pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Secara konseptual, dalam ketatanegaraan, memang dalam setiap konstitusi diatur ketentuan amandemen UUD karena adanya kebutuhan perubahan yang diinginkan oleh sebuah bangsa dan agar generasi sekarang dan akan datang tidak terbelenggu oleh masa lalu. Dengan kata lain, amandemen UUD sebuah Negara adalah sesuatu yang wajar dan dibutuhkan dalam merespon perkembangan kehidupan bernegara dan berbangsa yang selalu berjalan. Namun demikian, perubahan UUD 1945 kali ini diharapkan lebih komprehensif dalam rangka mengurangi ketidakjelasan kewenangan lembaga-lembaga Negara yang bisa

berujung pada konflik antar lembaga Negara seperti yang terjadi pada KY dan MA, dan MK dalam penafsiran pengawasan terhadap hakim.

Menurut Adnan Buyung Nasution dalam makalahnya, hasil amandemen telah memberikan perubahan yang lebih baik. Antaranya karena telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, memberikan batasan terhadap kekuasaan negara, pemilihan presiden langsung oleh rakyat, pembentukan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan lain-lain. Namun harus diakui, bahwa hasil amandemen masih memilih kelemahan yang perlu diperbaiki antara lain: ¹¹⁷

- a. berkaitan dengan masalah konseptual. MPR sewaktu melakukan amandemen tidak memiliki konsep atau desain ketatanegaraan yang jelas tentang arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui serangkaian amandemen itu. Hal ini memunculkan pertanyaan mau dibawa ke mana masa depan negara Indonesia ini? Semuanya perubahan terkesan lebih cenderung pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat reaktif semata atas kondisi sosial politik yang terjadi pada masa rejim Orde Baru Soeharto. Bahwa oleh karena itu dengan memperkuat kedudukan DPR di satu pihak dan mengurangi kekuasaan Presiden di lain pihak maka seolah-olah semua persoalan selesai. Tapi bagaimana sesungguhnya struktur kekuasaan yang didambakan, dan bagaimana pula bentuk dan sistem pemerintahan yang diinginkan? Tidak adanya konsep yang jelas itulah sebenarnya yang menjadi penyebab lemahnya metodologi yang digunakan oleh para anggota MPR di dalam mengamandemen UUD 1945. kelemahan ini menyebabkan anggota-anggota MPR terlalu memperhatikan pasal-pasal tanpa lebih dulu melihat UUD 1945 secara

¹¹⁷ Adnan Buyung Nasution, 2006, Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia ke-9, *Refleksikritis Nasib Bangsa; Akar Masalah dan Usulan pemecahannya*, Yogyakarta, hlm. 9

keseluruhan. Akibatnya mereka gagal menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 dengan Pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh yang sedang diamandemen. Padahal seharusnya pasal-pasal yang ada di dalam batang tubuh mencerminkan sepenuhnya aspirasi yang ada di dalam Pembukaan. Tanpa konsep yang jelas, niscaya akan sulit bagi para anggota MPR menemukan metode yang valid dalam mengamandemen UUD 1945. yang jelas tersebut adalah paham demokrasi konstitusional atau suatu pemerintahan yang konstitusional (*constitutional government*).

Konsep ini menekankan pada pengembangan nilai-nilai dan sistem politik demokrasi yang benar-benar meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, menegakkan supremasi hukum, pembagian kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (trias politika) dan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat (*public accountability*) serta dihormatinya hak asasi manusia. Konsep ini menunjuk pada ciri-ciri yang bisa ditetapkan secara eksplisit atau bisa dianggap bagian inti (*inherent*) dari nilai konstitusional sebagai cita-cita yang selalu merupakan "*variabel achievement*". Pemahaman mengenai cita-cita konstitusionalisme terlihat pada komitmen terhadap demokrasi dan hak asasi manusia dan pada adanya kesadaran bahwa kekuasaan menjadi masalah. Negara yang konstitusional dibayangkan sebagai lembaga dengan fungsi normatif tertentu; perlindungan bagi hak asasi manusia serta pengendalian dan pengaturan kekuasaan negara. Unsur hakiki dalam *rule of law* adalah pembatasan terhadap kekuasaan resmi melalui asas-asas rasional tata negara, dan selama atau sepanjang cita-cita ini berlaku, tidak ada kekuasaan, termasuk kekuasaan mayoritas

sekalipun yang bebas dari kritik atau sama sekali bebas untuk mengikuti ataupun memaksakan kehendaknya sendiri, bagaimanapun baik itikadnya.

Selain itu ketiadaan konsep yang jelas itu terlihat pula pada bagaimanakah cara para anggota MPR memahami dan kemudian merumuskan pasal-pasal hak asasi manusia, khususnya Pasal 28A sampai Pasal 28I yang penuh pengulangan dan tumpang tindih satu sama lainnya. Padahal di semua negara-negara modern yang menganut paham demokrasi konstitusional, hak-hak asasi manusia merupakan bagian integral dari setiap konstitusi dan memiliki fungsi teramat penting yakni bukan saja untuk memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan warga negara, melainkan juga untuk membatasi kekuasaan negara.

- b. Menyangkut masalah teknis yuridis, yakni lemahnya kemampuan *legal drafting* dalam merumuskan dan menyusun pasal-pasal. Ini terlihat baik dari segi sistematika yang rancu maupun bahasa tubuh yang dipergunakan. Akibatnya, banyak terdapat pasal-pasal hasil amandemen yang tumpang tindih, kontradiktif dan memungkinkan multi-tafsir. Sebagai contoh dalam rumusan Pasal 24 ayat (2); bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan-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. Jika tidak ekstra hari-hati membacanya, pembaca akan mudah menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi berada di bawah atau setidaknya berada di dalam lingkungan MA. Kerancuan dalam mensistematisasi pasal-pasal amandemen terlihat pula pada Pasal 22 A sampai Pasal 22 E. Lima pasal ini mengamandir Pasal 22. tapi anehnya, tak satupun

dari lima pasal hasil amandemen itu berkaitan dengan persoalan peraturan pemerintah pengganti UU (Perpu) yang diatur dalam Pasal 22. Demikian pula halnya dalam penyusunan bab. Judul bab VIIB adalah tentang Pemilihan Umum, tapi soal pemilihan umum hanya ada dalam satu pasal yaitu Pasal 22E, sedangkan pasal-pasal selebihnya mengatur masalah diluar pemilu yaitu mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), pajak dan keuangan negara lainnya. Bagaimana mungkin pasal-pasal yang mengatur masalah yang berbeda-beda ditempatkan di bawah satu judul bab yang sama.

Selain dua alasan yang sangat kompleks dikemukakan Adnan Buyung, juga kalau dilihat dari pelaku amandemen yaitu anggota MPR ternyata lebih didominasi oleh kepentingan politik dari masing-masing partai politik yang tentu saja hanya memikirkan kepentingan jangka pendek, sehingga kepentingan rakyat untuk jangka panjang tidak dipikirkan.

Secara substansi juga masih banyak ketentuan yang belum dinyatakan dalam hasil amandemen yang membawa implikasi besar terhadap penyelenggaraan negara. Antara lain tidak diatur secara jelas pertanggungjawaban Presiden, secara logika harus bertanggung jawab kepada publik dengan adanya pemilihan secara langsung tahun 2004. Namun hal tersebut tidak dinyatakan secara definitif, sehingga ditafsirkan presiden masih tetap bertanggung jawab kepada MPR (susunan keanggotaan DPR dan DPD) dengan menggunakan landasan hukum sebuah ketetapan MPR (susunan keanggotaan DPR, UD, UG, ABRI). Juga mengenai kedudukan lembaga DPD yang masih mengundang polemik sampai sekarang, apakah DPD itu lembaga legislatif atau bukan. Karena dilihat dari pengisian

keanggotaan dipilih langsung rakyat bersamaan dengan pemilihan legislatif, namun tugas dan kewenangannya hanya terbatas pada Pasal 22 E.

Hal ini diperkuat oleh pendapat Dahlan Thaib, meskipun MPR telah mengamandemen UUD 1945 secara tuntas dalam Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 tetapi jika naskah keseluruhannya dicermati khususnya yang menyangkut materi muatan tentang sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan memang diperlukan kajian yang kritis. Kesepakatan awal pada tahun 1999 yang menetapkan bahwa UUD 1945 tetap menganut sistem pemerintahan presidensiil ternyata materi pengaturannya tidak konsisten. Beberapa hal yang menunjukkan bahwa sistem pemerintahan presidensiil tidak diterapkan secara konsisten adalah:¹¹⁸

- a. MPR masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga "supra", bahkan di atas konstitusi karena masih berwenang menetapkan dan melakukan perubahan terhadap konstitusi (Pasal 3 ayat (1)).
- b. MPR memiliki kewenangan menentukan *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B ayat (7))
- c. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden belum disepakati untuk dilaksanakan sepenuhnya secara langsung oleh rakyat, karena masih ada keinginan untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR. Ini ditafsirkan dari Pasal 8 ayat (3) bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas

¹¹⁸ Dahlan Thaib, 2004, Makalah disampaikan dalam seminar Persahi, *Identifikasi UUD 1945 Hasil amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau Dari Implikasinya Terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketatanegaraan*, Jakarta, hlm. 4

kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 30 hari setelah itu , MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

- d. Kewenangan Presiden dalam hal mengangkat duta dan konstul tidak lagi berupa prerogative Presiden semata, karena harus memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (1 dan 2))
- e. Dalam hal pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara, kekuasaan presiden dibatasi, karena harus diatur dengan Undang-Undang (Pasal 17 ayat (4)), dengan demikian DPR juga memegang kekuasaan
- f. Hasil amandemen terkesan menciptakan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang *multi interpretative* sehingga dapat menimbulkan instabilitas hukum maupun politik.
- g. Secara tidak langsung MPR merasakan juga kekurangan dari hasil amandemen yang tertuang dalam konsiderans huruf c dan d Tap MPR No I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Di situ antara lain dinyatakan bahwa meskipun perubahan-perubahan UUD 1945 sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas, dan bahwa karena itu

dipandang perlu dibentuk suatu Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945.

Kendatipun banyak pasal-pasal dari UUD 1945 hasil amendemen telah disempurnakan oleh Komisi Konstitusi, namun karena usul penyempurnaan UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi belum ditetapkan oleh MPR sampai sekarang, maka UUD 1945 hasil amendemen tetap berlaku, mengikat, harus ditaati dan dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan, walaupun banyak pihak yang tidak setuju terhadap hasil amendemen.

Perlu diketahui bahwa Komisi Konstitusi ini dibentuk MPR setelah selesai dilakukan amendemen tahun 2002. Keanggotaan komisi ini sebagian besar diisi oleh kalangan akademisi yang ahli dalam bidang hukum dan pemerintahan. Tugas mereka adalah mengkaji kembali pasal-pasal yang sudah dilakukan MPR untuk disempurnakan. Namun dari hasil penyempurnaan komisi ini, ternyata malah memunculkan amendemen yang berbeda dari amendemen yang dilakukan MPR. Usulan komisi ini dipertanggungjawabkan kepada MPR pelaku amendemen, namun oleh MPR hasil komisi ini akan direspon oleh MPR hasil pemilu 2004. Ternyata sampai tahun 2006, hasil komisi konstitusi belum disahkan oleh MPR, sehingga bisa dikatakan suatu hal yang sia-sia saja.

Oleh karena itu, maka diperlukan penyempurnaan terhadap hasil amendemen UUD 1945 dengan mengamandemen kembali UUD 1945. Karena dalam proses amendemen 1999 sampai 2002, MPR tidak mendasarkan paradigma yang jelas. Pembahasan bersifat sepotong-potong, dengan hanya memperhatikan kepentingan politik jangka pendek pada saat

pembahasan dilakukan. Tanpa adanya paradigma yang jelas, tujuan perubahan konstitusi untuk memberikan kejelasan pengaturan tidak akan tercapai.

Untuk melahirkan konstitusi yang lebih komprehensif dan mengakar pada kesadaran bernegara bangsa Indonesia, maka amandemen ke lima UUD 1945 harus memperhatikan minimal dua hal yaitu substansi perubahan dan prosedur perubahan. Dalam bab kekuasaan sub legislatif ini akan membahas tentang alasan-alasan mengapa DPD perlu diperkuat dan bagaimana memperkuat kewenangan DPD dalam perubahan kelima UUD 1945. Untuk memperkaya khasanah pembahasan, tulisan ini dilengkapi dengan perbandingan pengaturan perwakilan daerah di Amerika dan Afrika Selatan (Afsel).

Konstitusi adalah refleksi kesadaran sejarah kenegaraan sebuah bangsa. Ia adalah puncak dari pemikiran kenegaraan sebuah masyarakat. Konstitusi yang ideal mengakomodasi aspirasi-aspirasi sosial politik dan aspirasi religius masyarakatnya. Untuk mewujudkan lahirnya “konstitusi” yang berakar kepada kepentingan rakyat, ada beberapa substansi dasar dan prosedur amandemen yang perlu digarisbawahi agar amandemen ke lima UUD 1945 ini sampai pada tahap membuat UUD 1945 menjadi “sebuah konstitusi rakyat”. *Pertama*, perubahan UUD 1945 perlu didasarkan pada *fundamental values* bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berketuhanan, berkemanusiaan, berdaulat, berkeadilan dan demokratis, sebagaimana termuat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Tahir Azhary dalam disertasinya menyebutkan bahwa Negara Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1). mengakui hubungan erat antara agama dan Negara, 2). mengakui eksistensi Tuhan dalam praktek kenegaraan, 3). kebebasan beragama dalam arti positif, 4). menolak konsep ateisme

dan 5). menganut asas kekeluargaan dan kerukunan.¹¹⁹ Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesia menolak paham sekulerisme dan menolak konsep Negara individual-liberalistik.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* menguraikan bahwa berdasarkan kandungan pemikiran yang ada dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, maka ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyelenggaraan Negara Indonesia. Kesembilan prinsip itu adalah (i). Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii). Cita Negara hukum atau nomokrasi, (iii). Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv). Demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan, (v). Pemisahan kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*, (vi). Sistem Pemerintahan Presidensial, (vii). Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii). Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix). Cita Masyarakat Madani.¹²⁰ Prinsip-prinsip inilah yang seharusnya menjadi spirit yang menjiwai pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945. Dari ke sembilan prinsip di atas, maka ada beberapa prinsip yang relevan dan seharusnya menjadi spirit dalam memperkuat kewenangan DPD melalui perubahan kelima UUD 1945 yaitu prinsip kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances* dan prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan.

Sehubungan hal di atas, maka masalah *kedua* yang penting dikaji adalah tentang bagaimana membangun konstruksi kelembagaan Negara yang bisa mengakomodasi bangsa Indonesia yang majemuk, wilayah yang luas dan berpulau-pulau. Misalnya tentang model hubungan pusat dan daerah yang masih belum tuntas dalam kaitannya dengan kedudukan

¹¹⁹ Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Penerbit Prenada Media, 2003, hal 97-98.

¹²⁰ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 66-67.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Saat ini DPD memiliki kewenangan yang terbatas dibanding dengan DPR, padahal mekanisme pemilihannya sama dengan anggota DPR. Ada keinginan untuk memperkuat posisi DPD agar seperti Senate di Amerika, akan tetapi ada catatan terhadap gagasan tersebut karena model tersebut adalah model yang ada di Negara federal seperti Amerika, sementara kita bersikukuh dengan corak Negara Kesatuan, yang kemudian seolah tabu untuk dimodifikasi. Apakah Indonesia tidak bisa membuat sebuah bentuk Negara yang *uniquely* Indonesian, sebagaimana Amerika sering melakukan modifikasi ketatanegaraan? Walaupun mereka sering menggunakan Eropa (UK) sebagai pembanding. Misalnya tentang model *impeachment* Amerika yang diserahkan murni kepada proses politik di House of Representatives dan Senate. Walaupun Amerika belajar dan diinspirasi oleh sejarah *impeachment* di England, tetapi Amerika kemudian membuat model yang mereka klaim sebagai *uniquely* American. Jadi, perubahan ke lima UUD 1945 yang saat ini sedang bergulir hendaknya juga berani menegaskan konsep dasar bernegara yang bisa jadi *uniquely* Indonesian, tanpa terjebak pada model Negara hukum ala Anglo Saxon (*rule of law*) atau model Negara hukum ala Eropa kontinental (*rechtsstaat*) yang selama ini dominan dalam literatur ketatanegaraan moderen. Sejarah dan pelaku sejarah memang perlu dihargai, tetapi jangan sampai membelenggu masa kini dan masa depan sebuah bangsa. Oleh karena itu, para penggagas amandemen ke lima UUD 1945 perlu memperhatikan *fundamental values* bangsa ini yang ada dalam Pancasila dan sebagaimana kemudian ditegaskan kembali di dalam pembukaan UUD 1945 agar tidak terjadi perbedaan penafsiran di kemudian hari¹²¹.

¹²¹ Adnan Buyung Nasution berpendapat bahwa amandemen UUD 1945 yang telah 4 kali dilakukan gagal

I. Lembaga Legislatif

1. Sejarah singkat lembaga Legislatif di Indonesia

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Negara Indonesia mempunyai lembaga MPR berdasarkan konstitusi UUD 1945 diawali dengan adanya mandat dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959¹²², yang dalam keadaan darurat maka dibentuknya MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara)¹²³. Namun setelah era orde baru tepatnya setelah pemilu 1971, MPRS beralih bentuk menjadi MPR definitif yang terdiri dari DPR , Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Dan baru mengeluarkan Tap MPR setelah sidang tahun 1972 sehingga tap yang dihasilkan pertama kali mulai tahun 1973.

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Lembaga DPR terbentuk setelah diselenggarakannya pemilu 1955 berdasarkan konstitusi UUDS 1950. Namun pada saat itu karena kondisi perpolitikan negara tidak bisa berjalan kondusif, setelah DP 5 Juli 1959, justru DPR dibubarkan oleh Presiden dan diganti DPRGR yang lebih banyak fungsinya membantu eksekutif. Setelah orde baru adanya pemilu 1971 mulai terbentuk lembaga DPR. Adanya fusi partai politik yang dilakukan Soeharto, maka sejak pemilu 1977 sampai dengan pemilu 1997 anggota DPR hanya terdiri dari 3 partai

menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh. Lebih jauh lihat Septi Nuwijayanti, Gagasan Amandemen Kembali UUD 1945, *Jurnal Media Hukum* Vol. 13 No.3 November 2006, hal 65.

¹²² Mandat dari DP 5 Juli 1959 : (1) Pembubaran konstituante; (2) berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; (3) Pembentukan MPRS dan DPAS

¹²³ Untuk membentuk lembaga MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen harus dilakukan pemilu terlebih dahulu untuk memilih lembaga DPR, karena berdasarkan Pasal 2 MPR terdiri dari DPR dan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah merupakan perwakilan dari setiap propinsi diangkat 5 wakil per propinsi dan utusan golongan adalah golongan/organisasi masyarakat yang diakui dan diakomodasi kepentingannya oleh pemerintah, waktu orde baru ada 65 golongan. Sehingga dalam keadaan darurat ditambah adanya krisis moneter tidak memungkinkan pemerintah menyelenggarakan pemilu, sehingga dibentuklah sementara MPRS

politik (PPP,Golkar,PDI). Selain itu adanya dwifungsi ABRI pada masa orde baru (ABRI sebagai fungsi hankam dan fungsi sospol) maka anggota DPR selain dari 3 parpol juga dari pengangkatan anggota ABRI . Setelah reformasi adanya Pemilu 1999 membuka 48 partai politik bersaing mengisi kursi DPR. Namun dwifungsi ABRI dihilangkan fungsi sospol pada masa kepemimpinan Abdurahman Wahid, sehingga sejak pemilu 2004 sampai sekarang anggota DPR murni dari partai politik.

c. Dewan Perwakilan Daerah

Lembaga DPD merupakan lembaga baru yang dibentuk setelah adanya reformasi dan amandemen UUD 1945. Lembaga ini juga lembaga perwakilan yang dibentuk melalui pemilihan umum sejak 2004, dan mewakili propinsi dan setiap propinsi dipilih 4 sesuai dengan banyaknya suara. (sebagai lembaga perwakilan daerah akan diterangkan lebih rinci dalam sub bab berikutnya).

2. Fungsi, Tugas dan Kewenangan Sebelum dan Sesudah Amandemen

a. MPR

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) MPR merupakan lembaga pemegang kedaulatan Rakyat sekaligus sebagai lembaga tertinggi negara. Konsekuensi sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara, MPR mempunyai kewenangan untuk membuat produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) yaitu Ketetapan dan sekaligus bersifat konkrit individual (*beshikking*) yaitu keputusan. Tugas dan kewenangan MPR berdasarkan Pasal 2 sebelum amandemen UUD 1945 adalah menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Selain itu berdasarkan Pasal 6 ayat (2) MPR mempunyai kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak sekaligus melantiknya. Berdasarkan

Pasal 2, struktur keanggotaan MPR terdiri anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Sistem perwakilan seperti ini bisa dikatakan menganut sistem perwakilan unikameral (1 kamar). Meskipun terdiri dari 3 unsur, namun 3 unsur tersebut merupakan satu kesatuan dalam menjalankan tugas dan kewenangan, kecuali DPR selain menjalankan tugas MPR juga menjalankan tugas DPR. UD dan UG tidak akan berfungsi kalau tidak bertemu dalam 1 kamar/ruangan/sidang bersama DPR dalam lembaga MPR.

Setelah amandemen UUD 1945 (1999-2002) merubah struktur ketatanegaraan Indonesia, perwujudan kedaulatan rakyat tidak dipegang oleh MPR namun dikembalikan kepada rakyat sehingga MPR bukan pemegang kedaulatan rakyat dan bukan lembaga tertinggi negara namun kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain. Konsekuensinya MPR tidak mempunyai kewenangan membuat produk hukum ketetapan, namun hanya diperbolehkan membuat produk hukum keputusan. Berdasarkan Pasal 3 setelah amandemen mengalami perubahan tugas dan kewenangan, (1)MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD; (2) MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden; (3) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Selain itu, di dalam Pasal 8 ayat (1) MPR mempunyai kewenangan untuk memilih wakil presiden dari calon usulan presiden seandainya di tengah masa jabatan terdapat kekosongan wakil presiden. Begitu juga dalam Pasal 8 ayat (2) , 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 dan Keamanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 30

hari setelah itu, MPR 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 presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Struktur keanggotaan MPR setelah amandemen mengalami pergeseran yang cukup signifikan. Berdasar pasal 2 UUD 1945 setelah amandemen, dinyatakan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Sistem perwakilan seperti ini menimbulkan polemik, apakah menganut bikameral atau trikameral. Karena di dalam UUD 1945 tidak dinyatakan secara tegas dan eksplisit.

Jika dilihat dari struktur keanggotaan yang terdiri dari 2 lembaga bisa dikatakan menganut bikameral. Karena masing-masing unsur merupakan lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri dan masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan yang disebutkan dalam UUD 1945. Namun banyak kalangan berpendapat, bikameral yang dianut ini terdapat ketidakseimbangan antara DPR dan DPD, *pertama*, dilihat dari jumlah anggotanya, anggota DPD tidak boleh melebihi 2/3 anggota DPR (Pasal 22D); *kedua* tugas dan kewenangan DPD hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah; *ketiga*, fungsi DPD tidak sama dengan fungsi DPR; *keempat* DPR dan DPD bersama-sama mempunyai kewenangan sebagai anggota MPR untuk menjalankan tugas dan kewenangan MPR (sering disebut juga *joint session*). Dari alasan tersebut, bisa dikatakan sistem perwakilannya adalah *soft bikameral*.

Karena tidak adanya ketegasan dalam UUD 1945, maka dilihat dari struktur keanggotaan itu juga bisa ditafsirkan sistem perwakilan trikameral. Masing-masing lembaga yaitu MPR, DPR dan DPD merupakan lembaga tinggi negara yang mempunyai tugas dan kewenangan masing-masing. Di samping itu masing-masing mempunyai pimpinan dan tata tertib yang berbeda. Sehingga bisa dikatakan 3 lembaga sebagai lembaga perwakilan yang mempunyai fungsi dan tugas kewenangan masing-masing.

b. DPR

Sebelum amandemen UUD 1945 pada masa orde baru, bisa dikatakan lembaga DPR tidak menjalankan fungsinya(legislasi, budgeting/anggaran, pengawasan) dengan optimal, hampir semua didominasi kekuasaan eksekutif. Sehingga pada masa orde baru bisa dikatakan cenderung *executive heavy* , namun setelah amandemen UUD 1945 bisa dikatakan kondisinya berbanding terbalik justru cenderung *legislative heavy*. Hampir semua tugas dan kewenangan presiden harus meminta persetujuan lembaga DPR. Kita cermati beberapa pasal UUD 1945 setelah amandemen sebagai berikut:

- Pasal 7 B : Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa presiden dan atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden. Dari ketentuan pasal ini bisa disimpulkan lembaga yang bisa mengusulkan pemberhentian presiden dan atau wakil presiden hanya

lembaga DPR, yang bisa memberhentikan presiden dan atau wakil presiden adalah MPR, dimana DPR juga merupakan anggota dari DPR. Hal ini bisa terjadi jika ada *political will* DPR

- Pasal 11: Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain

3. Perwakilan Politik dan Perwakilan Daerah

Dalam sejarah Indonesia, diskursus masalah hubungan pusat dan daerah—dalam hal ini penguatan kewenangan daerah-- seringkali terbelenggu oleh kekhawatiran munculnya kecenderungan federalisme. Sistem Federal yang pernah dipaksakan oleh politik kolonial Belanda untuk memecah belah kekuatan wilayah Indonesia seperti telah menjadi trauma sejarah bagi generasi sekarang. Karena itu, konsep Negara kesatuan menjadi pilihan yang dianggap paling tepat sampai sekarang. Sementara itu, akibat dominasi dan hegemoni pusat yang berlebihan selama rezim Orla dan Orba telah memunculkan gerakan perlawanan di berbagai daerah seperti yang terjadi dalam kasus PRRI, Aceh, Riau, Papua dan beberapa perlawanan terhadap pusat lainnya. Perlawanan terhadap hegemoni pusat (baca: Jakarta) adalah reaksi dari praktek pemerintahan yang otoriter dan birokratik. Hegemoni pusat selama ini dianggap telah merugikan kepentingan daerah, termasuk daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Papua dan lain-lain¹²⁴.

¹²⁴ Baca lebih jauh sebagai pembanding Al Chaidar et al, *Federasi atau Disintegrasi-Telaah Awal Wacana Unitaris vs Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, t.t.p, Madani Press, 2000, hal 131-163.

Setelah bergulir dan menguatnya gerakan reformasi sejak tahun 1998, muncul kembali secara luas keinginan untuk memperkuat posisi daerah dalam kaitan dengan hubungan pusat dan daerah yang kemudian dituangkan dalam amandemen UUD 1945 dengan munculnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur lembaga Negara Indonesia. Setelah amandemen UUD 1945 tersebut memang daerah seperti sudah diakomodasi oleh Negara dengan adanya DPD tersebut. Akan tetapi, jika dicermati lebih jauh, kedudukan dan kewenangan DPD setelah amandemen tersebut kurang tegas dan terkesan hanya sebagai pelengkap dari DPR. Hal tersebut dapat dilihat pada pasal-pasal di bawah ini:

Pasal 20:

“Setiap Rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”

Pasal 22D ayat (1):

“Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”

Pasal 22D ayat (2):

“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan 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.”

Berdasarkan bunyi ketiga pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 pasca amandemen ketiga tersebut secara tegas hanya menempatkan DPR dan Presiden sebagai lembaga yang memiliki kewenangan di bidang legislasi. Sementara itu, DPD hanya ditempatkan sebagai lembaga yang secara komplementer dapat mengajukan RUU terkait kepentingan daerah ke DPR dan hanya ikut membahas RUU terkait. Bunyi pasal-pasal terkait seakan menyatakan bahwa DPD hanyalah *supporting organ* dari DPR dalam menjalankan fungsi legislasi dan posisinya tidak *equal* dengan DPR dalam proses legislasi.¹²⁵ Dengan kata lain, kedudukan dan kewenangan DPD tidak signifikan dan menentukan secara politik dalam menjalankan fungsi legislasi, bahkan termasuk dalam memutuskan hal-hal yang terkait dengan kepentingan daerah sekalipun. DPD hanya memberikan masukan dan pertimbangan kepada DPR, tapi tidak dinyatakan memiliki kewenangan dalam memutuskan RUU. Dalam bahasa lain Jimly Asshiddiqie menyebut DPD hanya sebagai *co-legislator* DPR tetapi tidak memiliki kewenangan memutuskan¹²⁶. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perubahan

¹²⁵ Baca lebih jauh, Solly Lubis, Hubungan Pusat dan Daerah Otonom, Makalah Pertemuan Ahli Tata Negara se-Sumatera yang diselenggarakan oleh FH Andalas Padang bekerjasama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

¹²⁶ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

ketiga UUD 1945 hanya melahirkan *soft bicameralism* karena DPD hanya memiliki kewenangan yang terbatas.¹²⁷

Pertanyaan mendasarnya adalah mengapa anggota DPD yang dipilih langsung melalui pemilu (seperti halnya anggota DPR) tidak memiliki kedudukan dan kewenangan yang sederajat dengan anggota DPR? Mengapa DPD yang anggotanya merupakan wakil daerah dan memiliki derajat keterwakilan yang lebih tinggi dibanding anggota DPR tersebut malah memiliki kedudukan dan kewenangan yang lebih rendah dibanding anggota DPR? Ini adalah pertanyaan filosofis ketatanegaraan yang tidak bisa ditemukan jawaban dan argumentasi logisnya dalam UUD 1945 pasca amandemen ketiga.

Oleh karena itulah, dalam rangka penyempurnaan UUD 1945, perlu dilakukan amandemen terhadap pasal-pasal yang terkait dengan kedudukan dan kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Penyempurnaan UUD 1945 tersebut perlu dilakukan dalam rangka memproporsionalkan kedudukan dan kewenangan DPD dan DPR sebagai lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran.

4. Perbandingan dengan Amerika dan Afrika Selatan

Dalam kaitan dengan kewenangan DPD, maka lembaga yang relevan digunakan sebagai pembanding adalah Senate di Amerika dan National Council of Provinces di AfSel. Senat Amerika digunakan sebagai pembanding karena Senate memiliki kedudukan dan kewenangan yang relatif lebih kuat dan luas dalam fungsinya. Keberatan secara akademik

¹²⁷ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 188.

maupun politik terhadap kedudukan dan kewenangan Senate di Amerika adalah karena konsep perwakilan seperti itu dijalankan di sebuah Negara Federal. Resistensi politiknya terhadap wacana DPD ala Senate tersebut tentu akan sangat tinggi. Namun demikian, dari pengalaman Amerika, minimal kita dapat mengambil pelajaran bagaimana mereka mengkonstruksi sebuah sistem hubungan pusat (federal) dengan daerah (state), sehingga membangun keseimbangan keterwakilan di antara keduanya.

Jika konsep Senate di Amerika ada resistensi seperti di atas, maka konsep kedudukan dan kewenangan National Council of Provinces di Afsel lebih relevan digunakan sebagai pembanding karena Afsel juga merupakan sebuah Negara kesatuan, sehingga resistensi secara akademik maupun politik biasanya cenderung berkurang.

Paragraf di bawah ini akan menguraikan secara singkat bagaimana kedudukan dan kewenangan lembaga perwakilan negara bagian atau daerah (*regional representation*) di Amerika dan Afsel.

Di dalam Konstitusi Amerika, Pasal 1 ayat (1) menyatakan:

“Semua kekuasaan legislatif yang ditetapkan di sini akan diberikan kepada sebuah Kongres Amerika Serikat, yang akan terdiri dari sebuah Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pasal 1 ayat (7) menyatakan:

“Setiap Rancangan Undang-Undang yang harus melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan senat, sebelum menjadi Undang-Undang akan disampaikan kepada Presiden Amerika

Serikat; jika ia setuju, ia akan menandatangani, tetapi jika tidak, ia akan mengembalikannya, disertai dengan Keberatan-Keberatannya, ke Kamar asal rancangan itu, yang akan mencantumkan keberatan-keberatan itu seluruhnya ke dalam catatannya, dan kemudian mempertimbangkannya. Jika setelah dipertimbangkan kembali dua pertiga anggota Kamar itu setuju untuk meloloskan Rancangan tersebut, rancangan itu akan disampaikan bersama-sama dengan Keberatan-Keberatannya, ke Kamar lainnya, yang juga akan mempertimbangkan kembali, dan bilamana disetujui oleh dua pertiga anggota Kamar ini, rancangan tersebut akan menjadi Undang-Undang. Akan tetapi dalam semua Kasus demikian hasil suara akan ditentukan dengan kata-kata ya dan tidak, dan Nama orang-orang yang memberi suara setuju dan suara menolak rancangan undang-undang tersebut akan dimasukkan ke dalam catatan masing-masing Kamar. Jika suatu Rancangan Undang-Undang tidak dikembalikan oleh Presiden dalam waktu sepuluh Hari (kecuali Hari Minggu) setelah disampaikan kepadanya, rancangan itu akan menjadi Undang-Undang seperti halnya bila ia menandatangani, kecuali jika Kongres dengan penundaan sidangnya mencegah pengembaliannya, dalam hal mana rancangan itu tidak akan menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan ketentuan kedua pasal di atas, maka dapat disimpulkan bahwa di Amerika Serikat, kekuasaan legislatif secara eksplisit diberikan kepada Kongres yang terdiri dari Senate dan House of Representatives.¹²⁸ Kemudian, Konstitusi Amerika secara jelas juga mengatur bahwa Senate dan House of Representatives memiliki kewenangan yang sama

¹²⁸ Bandingkan dengan pengaturan lembaga perwakilan di dalam UUD 1945 pasca amandemen ketiga yang belum sistematis dan tidak jelas dalam mengatur kedudukan dan kewenangan kekuasaan legislatif, terutama DPD.

dalam menjalankan fungsi legislatif. Inilah yang sering disebut sebagai sistem *bicameral* (sistem dua kamar). Dengan model seperti ini, maka Senate (baca: DPD) memiliki posisi politik yang menentukan dalam pengambilan keputusan RUU karena ia tidak hanya ikut membahas, tapi punya hak mengajukan terhadap RUU yang diajukan sekaligus ikut memutuskan apakah sebuah RUU disetujui atau tidak untuk diundangkan. Konstruksi seperti ini dibuat untuk mengakomodasi aspirasi dan kepentingan Negara-negara bagian dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional. Karena itu pula, peran dan *bargaining* politik para senator di Amerika cukup diperhitungkan dan signifikan dalam proses pengambilan keputusan politik. Sementara itu, Afsel mengatur lembaga perwakilan sebagai berikut:

Pasal 42 Konstitusi Afsel menyatakan:

”(1) Parliament consists of -

(a) the National Assembly; and

(b) the National Council of Provinces.

(2) The National Assembly and the National Council of Provinces participate in the legislative process in the manner set out in the Constitution.

(3) The National Assembly is elected to represent the people and to ensure government by the people under the Constitution. It does this by choosing the President, by providing a national forum for public consideration of issues, by passing legislation and by scrutinizing and overseeing executive action.

(4) The National Council of Provinces represents the provinces to ensure that provincial interests are taken into account in the national sphere of government. It does this mainly

by participating in the national legislative process and by providing a national forum for public consideration of issues affecting the provinces”.

Pasal 68 menyatakan:

”In exercising its legislative power, the National Council of Provinces may:

(a) consider, pass, amend, propose amendments to or reject any legislation before the Council, in accordance with this Chapter; and

(b) initiate or prepare legislation falling within a functional area listed in Schedule 4 or other legislation referred to in section 76(3), but may not initiate or prepare money Bills”.

Berdasarkan ketentuan pasal 42 dan 68 Konstitusi Afsel tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa fungsi legislasi dijalankan oleh 2 lembaga yaitu “the National Assembly” dan “the National Council of Provinces”. Konstitusi Afsel juga secara jelas mengatur kekuasaan legislatif di tingkat pusat dan bagaimana kewenangan antara lembaga-lembaga Negara yang ada dalam melakukan fungsi legislasi. Dalam kaitan dengan the National Council of Provinces (baca: DPD) dinyatakan bahwa NCP mewakili provinsi dalam rangka menjamin kepentingan provinsi agar diperhatikan dalam praktek pemerintahan secara nasional. Dengan pengaturan seperti di atas, maka NCP berarti memiliki kedudukan dan kewenangan yang jelas dan kuat dalam hal yang terkait dengan kepentingan daerah yang diwakili.

Dengan membandingkan pengaturan DPD yang ada di dalam UUD 1945 saat ini dengan model di Amerika dan Afsel, maka dapat dipilih dan dipertimbangkan model lembaga

perwakilan mana yang cocok dan dapat diterima oleh masyarakat Indonesia. Yang penting digarisbawahi adalah model apapun yang dipilih, harus mempertimbangkan kondisi sosio-politik bangsa Indonesia yang luas dan majemuk. Satjipto Raharjo menyatakan bahwa karakter hukum yang dibutuhkan oleh bangsa Indonesia adalah hukum yang dapat mengakomodir sifat kemajemukan bangsa yang tersebar dari Sabang sampai Merauke dengan berbagai suku bangsa dengan otoritas-otoritas lokal yang otonom.¹²⁹ Penulis berpendapat bahwa kedua model di atas sangat terbuka untuk diadopsi oleh bangsa Indonesia dengan mempertimbangkan kepentingan nasional bangsa dan akomodasi terhadap aspirasi daerah, sehingga dapat memunculkan keseimbangan politik antara hubungan pusat dan daerah. Jika pilihan model Amerika terlalu ekstrim dan berbau federalism, maka pilihan model seperti Afzel merupakan alternatif yang tetap lebih baik dibanding model yang ada dalam UUD 1945 saat ini.

5. Lembaga Perwakilan Pasca Amandemen UUD 1945

Reformasi politik yang bergulir di Indonesia tahun 1998 segera disusul dengan amandemen konstitusi. Merupakan hal yang wajar untuk meninjau kembali konstitusi, struktur lembaga-lembaga negara dan komposisinya, serta cara pengisian lembaga-lembaga tersebut. Peru menghapuskan Senat dan menjadikan parlemennya sebagai unikameral pada tahun 1993, sedangkan Maroko mengubah parlemen unikameral menjadi bikameral pada tahun 1996.

Amandemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002 juga melakukan restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan rekonstruksi lembaga legislatif yang kemudian diwujudkan sesudah Pemilu 2004. Restrukturisasi MPR dan rekonstruksi legislator itu hendak memperjelas jenis parlemen Indonesia dalam tipologi unikameral atau bikameral. Tetapi

¹²⁹ Lihat Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2007, hal 187.

restrukturisasi dan rekonstruksi ini menghasilkan “parlemen bikameral yang asimetrik” dalam hal sistem pemilihan, jumlah anggota, wewenang masing-masing lembaga (kamar), mekanisme pengambilan putusan dan hubungan antarkamar pada umumnya. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebagai kamar baru, menjadi pihak minoritas dalam pengambilan putusan. Akibatnya, pelembagaan perwakilan wilayah *regional representation*), baik pada tingkat konstitusi maupun legislasi, tidak dengan sendirinya meningkatkan watak keterwakilan daerah.

Satu persoalan yang mengemuka dalam restrukturisasi dan perumusan ulang wewenang MPR adalah dampaknya secara kelembagaan. Jika DPD tidak ikut dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi, karena didominasi oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka macam apakah tipe legislator di Indonesia? Apa hubungan legislator ini dengan MPR? Di mana letak DPR dan DPD dalam konteks “sistem MPR” itu? Apakah MPR merupakan lembaga independen, bersifat permanen (*permanent body*), atau suatu *joint session*, ataukah yang lain lagi? Tepatkah untuk mengatakan, bahwa struktur lembaga perwakilan atau parlemen di Indonesia terdiri atas tiga lembaga/badan yang mandiri yaitu MPR, DPR dan DPD;¹³⁰ ataukah bertambah dengan Presiden dalam pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang (RUU)?¹³¹

6. Kedudukan dan Kewenangan DPD

Proses legislasi pasca amandemen UUD 1945 melibatkan Presiden, DPR dan DPD. Ini menjadikan pola legislasi sebagai hubungan di antara tiga kamar yang bersifat asimetrik,

¹³⁰ Lihat lebih jauh Mohammad Fajrul Falaakh, Menimbang Restrukturisasi Parlemen & Legislation, Makalah Pertemuan Ahli Tata Negara se-Sumatera yang diselenggarakan oleh FH Andalas Padang bekerjasama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

¹³¹ Lihat Pasal 20-A ayat (2) hasil amandemen.

yaitu antara Presiden dan DPR dengan melibatkan DPD dalam hal dan dengan prosedur tertentu. Disebut asimetrik, karena hubungan DPD hanya terjadi dengan DPR¹³² dan prosedur pengambilan keputusan atas RUU hanya melibatkan DPR-Presiden.

Di mana letak DPR dan DPD dalam konteks metamorfosis MPR dan perubahan proses legislasi tersebut? Jika DPD tidak ikut dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi, karena didominasi oleh Presiden dan DPR, maka macam apakah tipe legislator di Indonesia? Apa hubungan legislator ini dengan MPR?

Ketika berlangsung fungsi antar kamar yang melibatkan DPR dan DPD, maka proses itu dapat disebut sebagai “arena” *joint session* DPR-DPD: ketika DPR mengundang DPD untuk ikut membahas RUU yang terkait dengan otonomi daerah; ketika kepada DPR pihak DPD mengajukan RUU yang terkait dengan otonomi daerah atau meminta pertimbangan tentang R-APBN, ketika DPD meminta pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK, maupun ketika DPR-DPD menerima Haptah BPK. Dalam pembahasan dan pengambilan putusan atas RUU (Pasal 20(2)), fungsi legislatif dipegang oleh DPR dan Presiden –DPD hanya memiliki “fungsi konsultatif.”

Jelas bahwa pola hubungan DPD-DPR-Presiden bukan merupakan *joint session* di MPR, karena wewenang bersama DPD-DPR-Presiden bukan merupakan wewenang MPR dan pola hubungan ketiganya bukan di bawah naungan MPR. Pola hubungan “kamar-kamar legislatif” ini boleh saja disebut tipe hibrida, yaitu “legislatif tiga kamar” (*three-chamber legislative process*) tapi dengan fungsi pengambilan keputusan hanya di tangan dua kamar (DPR dan Presiden) yang menghasilkan pola “legislasi parlementer yang ganjil.”

¹³² Menurut Pasal 43 UU Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD Tahun 2003, bahkan hubungan tersebut hanya berlangsung pada pembahasan tingkat pertama di DPR.

Berdasarkan kenyataan ini, tentu saja tidak tepat untuk menyebut pola hubungan DPD-DPR-MPR sebagai parlemen tiga kamar (*three-chamber parliament*).

Namun demikian, jika dicermati secara mendalam, maka dapat dikatakan bahwa kedudukan dan kewenangan DPD saat ini belum signifikan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sehingga belum bisa menjadi institusi yang secara maksimal dapat betul-betul mewakili kepentingan daerah. Adnan Buyung sebagaimana dikutip Abdul Latif menyatakan bahwa sistem presidensial yang dianut sekarang ini tidak akan cukup mampu mengakomodir berbagai permasalahan bangsa yang begitu kompleks, dengan wilayah yang begitu luas.¹³³

7. Penguatan DPD = Proporsionalitas Kewenangan Perwakilan Daerah

Ada beberapa alasan mengapa DPD perlu mendapat kewenangan yang lebih kuat dibandingkan sekarang. *Pertama*, DPD memiliki derajat keterwakilan yang kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat dengan perolehan suara yang lebih besar dibandingkan perolehan suara anggota DPR yang berasal dari partai politik.¹³⁴ Bahkan, data hasil pemilu 2004 menunjukkan bahwa perolehan suara anggota DPD sebuah daerah lebih besar dibanding perolehan suara dari anggota DPR yang berasal partai politik. Misalnya Anggota DPD Yogya, GKR Hemas memperoleh suara 834.130, sedangkan PDIP yang meloloskan 2 orang wakil ke DPR hanya memperoleh suara 503.321. Artinya, 2 orang wakil

¹³³ Lihat Abdul Latif, Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Teori dan Praktek, Makalah yang disampaikan dalam Forum Expert Meeting tentang Amandemen UUD 1945 di Hotel Mercure, Yogyakarta, 17-18 Maret 2007, hal 10.

¹³⁴ Walaupun dengan jumlah lebih sedikit (100), Senate memiliki prestise yang lebih dan memiliki daya tarik publik yang kuat. Karenanya, anggota House of Representatives biasanya secara sukarela bersedia mundur untuk menjadi senator. Lihat lebih jauh Nelson W.Polsby, *Congress and the President*, New Jersey, Prentice Hall, 1986, hal 85. Lihat juga K.C Wheare, *Legislatures*, Second Edition, New York, Oxford University Press, 1968, hal 136-137.

dari PDIP di DPR--partai yang memperoleh suara terbanyak di Yogyakarta--masih kalah jauh perolehan suaranya dibandingkan suara yang diperoleh oleh anggota DPD dari Yogya, GKR Hemas. Apalagi jika dibandingkan dengan perolehan suara dari partai lain yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan perolehan suara yang diraih oleh GKR Hemas. Contoh lain adalah Ir. Budi Prihandoko, anggota DPR dari Partai Demokrat yang mewakili Yogyakarta memperoleh suara 108.544, masih kalah jauh suaranya dibanding Drs. Ali Warsito, anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak kedua (132.407) di Yogyakarta.¹³⁵ Data ini menunjukkan bahwa anggota DPD memiliki popularitas yang lebih kuat dibandingkan anggota DPR yang berasal dari partai politik.

Kedua, keberadaan DPD juga merupakan wadah memperkuat hubungan antar daerah, sehingga dapat mencegah terjadinya disharmonisasi hubungan antar daerah yang dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejauh ini, dapat dilihat bahwa hubungan antar anggota DPD yang berasal dari berbagai daerah cukup kompak dan solid dibanding hubungan antara anggota DPR dari satu partai dengan partai lain. Dengan *popular representation* yang dimiliki oleh anggota DPD, maka perasaan senasib dan seperjuangan sesama anggota DPD relatif lebih kuat dan karenanya keinginan memperjuangkan kepentingan daerah juga relatif lebih kuat.

Ketiga, dengan derajat keterwakilan yang relatif lebih kuat dan memiliki kedudukan dan kewenangan yang lebih luas, eksistensi DPD dapat menjadi salah satu instrumen yang dapat mencegah disharmonisasi hubungan pusat dan daerah¹³⁶. Pengalaman sejarah menunjukkan

¹³⁵ Lihat lebih jauh data hasil Pemilihan Umum D.I Yogyakarta di www.kpu.go.id. Karena keterbatasan waktu, penulis baru membandingkan perolehan suara anggota DPD dan DPR dari Yogyakarta.

¹³⁶ James Madison, salah seorang penyusun Konstitusi Amerika mempercayai keperluan adanya kamar kedua ini --yang berisi orang-orang yang lebih independen--akan menjadi penyeimbang sehingga dapat mengoreksi kesalahan-

bahwa beberapa kasus ketegangan politik antar pusat dan daerah yang muncul, salah satunya dipicu oleh kebijakan pemerintah pusat yang tidak pro pada kepentingan daerah. Kasus PRRI, kasus Aceh dan Papua adalah beberapa contoh yang bisa dikemukakan. Dengan kedudukan dan kewenangan yang lebih jelas dan kuat, maka DPD dapat menjadi penyambung dan instrumen politik kepentingan daerah dalam proses pembuatan kebijakan politik dan perundang-undangan di tingkat nasional.

Keempat, anggota DPD relatif tidak partisan sehingga dalam derajat tertentu bisa keluar dari perangkap kepentingan politik kepartaian. Di Yogya misalnya, empat orang wakil DPD merupakan aspirasi dari 4 segmentasi masyarakat yaitu GKR Hemas (Keraton Yogya dan aspirasi kultural masyarakat Yogya), Ali Warsito (Pengurus Muhammadiyah), Hafid Asrom (Pengusaha NU) dan Subardi (Pengurus Sepakbola). Berdasarkan latar belakang dari keempat anggota DPD dari Yogya tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa keanggotaan DPD itu mewakili segmentasi masyarakat Yogya di luar mekanisme kepartaian yang ada. Dengan kata lain, penguatan kedudukan dan kewenangan DPD merupakan salah satu wadah penyalur aspirasi rakyat yang tidak terakomodasi melalui jalur kepartaian.

Berkaitan dengan hal di atas, maka dalam amandemen ke lima UUD 1945 ini diharapkan kedudukan dan kewenangan DPD diperkuat sebagaimana fungsi Senate di US atau National Council of Provinces seperti yang ada di Afrika Selatan. Tetapi keterlibatan DPD menjalankan fungsi legislasi masih perlu dipertimbangkan lebih jauh apakah hanya terbatas pada wilayah terkait dengan daerah seperti di Afzel atau seperti di Amerika dimana

kesalahan yang dilakukan oleh kamar yang lainnya. Baca lebih jauh, Zainal Arifin Mochtar, Pengkamaran Parlemen dalam Konstitusi, Makalah Pertemuan Ahli Tata Negara se-Sumatera yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerja sama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

kekuasaan legislatif berada di tangan Congress, yang terdiri dari *House of Representatives* dan *Senate*¹³⁷ yang masing-masing memiliki kewenangan yang sama dalam kekuasaan legislatif.

Berdasarkan kecenderungan di beberapa diskusi, model DPD ala Senate di Amerika relatif banyak mendapatkan resistensi dengan argumentasi bahwa model tersebut adalah model yang diterapkan di negara federal. Model kedudukan dan kewenangan DPD model Afsel relatif akan lebih mudah dipahami dan diterima karena Afsel juga menganut bentuk negara kesatuan. Penulis dalam hal ini juga cenderung mengusulkan kedudukan dan kewenangan DPD yang mirip dengan yang dijalankan oleh Afsel. Jika model Afsel diterima, maka dapat diusulkan minimal beberapa pasal yang terkait dengan upaya penguatan kewenangan DPD sebagai berikut:

Pasal X

“Kekuasaan Legislatif dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.

Atau dengan redaksi yang berbeda:

Pasal X

“Kekuasaan legislatif dijalankan oleh lembaga perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD.

Pasal 22D Ayat (1))

¹³⁷ Lihat Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat

“DPD memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR dalam kaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah serta setiap RUU yang menyangkut kepentingan daerah”.¹³⁸

Pasal 22D ayat (2)

“DPD ikut membahas dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran dan belanja negara serta RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pasal 22D ayat (3)

“DPD menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah serta setiap RUU yang menyangkut kepentingan daerah”.

Usulan pasal-pasal di atas minimal menegaskan beberapa hal, *pertama*, tentang kewenangan DPD dalam menjalankan kekuasaan legislatif bersama DPR terutama dalam kaitan dengan kepentingan daerah yang akan dibahas dan diputuskan di tingkat nasional. *Kedua*, pasal-pasal tersebut menegaskan bahwa DPD juga terlibat dalam pembahasan RUU anggaran dan

¹³⁸ Bandingkan dengan Pasal 42 dan 68 Konstitusi Afsel dan Usulan Perubahan UUD 1945 yang diajukan oleh DPD RI dalam rencana Perubahan Kelima UUD 1945.

belanja, masalah pajak, pendidikan dan agama, walaupun DPD tidak memiliki kewenangan dalam memutuskan. *Ketiga*, di dalam pasal-pasal tersebut dicantumkan kalimat “setiap RUU yang menyangkut kepentingan daerah agar bisa menjangkau persoalan-persoalan daerah yang muncul di kemudian hari.

Konsep negara kesatuan adalah hal yang sepakat dipertahankan oleh elemen bangsa Indonesia sampai saat ini. Namun demikian, kekakuan mempertahankan konsep tersebut sebaiknya tidak membuat bangsa Indonesia mengenyampingkan aspek keragaman aspirasi daerah dengan cakupan wilayah yang luas dari Sabang sampai Merauke. Semboyan “Bhinneka Tunggal Ika”, berbeda-beda tetapi tetap satu sudah sepantasnya diwujudkan dalam konsep dan praktek ketatanegaraan bangsa Indonesia. Dalam kaitan dengan hal di atas, maka penguatan DPD menjadi urgen dilakukan karena dengan penguatan kewenangan DPD tersebut aspirasi daerah akan terwakili dengan lebih maksimal dalam rangka menjaga proporsionalitas keterwakilan politik dan keterwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

J. Lembaga Eksekutif

C.F.Strong dalam bukunya *Modern Political Contitution* menerangkan bahwa dalam negara kesejahteraan, peranan eksekutif memegang peranan penting. Bahkan mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan luas, kalau dirincikan meliputi: ¹³⁹

- a. Kekuasaan eksekutif (*executive power*)
- b. Kekuasaan administratif (*administratif power*)
- c. Kekuasaan legislatif (*legislatif power*)

¹³⁹ C.F. Strong, *op.cit*, hlm. 124

- d. Kekuasaan militer (*military power*)
- e. Kekuasaan yudikatif (*judicial power*)
- f. Kekuasaan diplomatik (*diplomatic power*)

Karena demikian besar dan luasnya kekuasaan pemerintah/eksekutif, maka diperlukan pembatasan kekuasaan lewat pengawasan atau kontrol yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Secara pasti konstitusi harus merumuskan prinsip-prinsip dan mekanisme pembatasan kekuasaan pemerintahan dalam praktek ketatanegaraan. Lebih lanjut akan dibahas kekuasaan eksekutif di Indonesia sebagai berikut:

1. Sejarah Lembaga Kepresidenan di Indonesia

- a. Pertama kali Indonesia mempunyai presiden dari adanya penunjukkan oleh PPKI tgl 18 Agustus 1945 yaitu Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta (berlangsung sejak tgl 18-8-1945 sampai 1967)
- b. Tahun 1967/1968 MPRS menggelar sidang istimewa meminta pertanggungjawaban Soekarno dan mengangkat Presiden Soeharto
- c. Presiden Soeharto menjadi presiden pada masa orde baru dengan periode pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997
- d. Pada 21 Mei 1998 terjadi reformasi menyebabkan Presiden Soeharto mengundurkan diri dan diganti wakil presiden BJ Habibie sebagai Presiden tanpa wakil presiden
- e. Pada tahun 1999 diselenggarakan Pemilu pertama kali setelah reformasi dan terpilihlah Abdurahman Wahid sebagai presiden dan Megawati sebagai wakil presiden
- f. Tahun 2001 Sidang Istimewa MPR memberhentikan Gus Dur karena kasus Bulog gate dan mengangkat Megawati menjadi presiden dengan Hamzah Haz sebagai wakil presiden

- g. Tahun 2004 pertama kalinya diselenggarakan pemilu presiden secara langsung dan hampir 60% rakyat memilih Soesilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden
- h. Pada tahun 2009, SBY terpilih kembali sebagai presiden untuk kedua kalinya dengan wakil presidennya Boediono
- i. Tahun 2014, kembali diselenggarakan pemilu dan terpilihlah Joko Widodo sebagai Presiden dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden¹⁴⁰

2. Posisi dan Kedudukan Wakil Presiden di Indonesia

- a. Pada masa orde lama, wakil presiden Moh Hatta ditunjuk dan disahkan oleh PPKI. Tugas wakil presiden waktu itu sangat membantu sekali mengingat lembaga negara yang ada pada waktu itu baru Presiden dibantu wakil presiden. Sehingga kedudukan wakil presiden tidak hanya sebagai ban serep, namun benar-benar dibutuhkan Presiden Soekarno pada waktu itu. Sehingga dikatakan sebagai dwi tunggal, karena di tangan kedua orang tersebut Indonesia bisa mendirikan negara yang berdaulat. Namun seiring perkembangan keadaan waktu itu, terjadilah perbedaan pemahaman antara Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh Hatta berkaitan dengan keluarnya Dekrit Presiden 1959. Soekarno mengajak kembali ke UUD 1945, namun Moh. Hatta termasuk tokoh yang tidak menyetujui kembalinya ke UUD 1945, sehingga beliau mengundurkan diri sebagai wakil presiden sehingga presiden Soekarno tanpa wakil presiden.

¹⁴⁰ Tahun 2019 akan diselenggarakan pertama kalinya pemilu serentak yaitu pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD I, DPRD II dan Presiden serta wakil presiden.

- b. Pemilu 1971 Presiden Soeharto dipilih oleh MPR, namun wakil presiden dipilih oleh presiden terpilih dan dilantik oleh MPR. Hal ini berlangsung sampai pemilu tahun 1997. Pada masa orde baru tersebut terdapat penggantian 6 kali wakil presiden. Hampir dapat dikatakan selama Orde baru wakil presiden hanya membantu presiden jika presiden membutuhkan, karena tugas-tugas wakil presiden hanya untuk memback-up posisi presiden pada saat presiden berhalangan untuk acara-acara kenegaraan yang bersifat seremonial. Contohnya pembukaan MTQ, jambore nasional dll. Hal ini menimbulkan dilema, karena di satu sisi wapres dipilih presiden, namun presiden tidak bisa memberhentikan wapres. Wapres dilantik oleh MPR namun MPR tidak meminta pertanggungjawaban wapres. Selain itu dalam UUD 1945 tidak ada tugas dan kewenangan yang jelas, tugasnya hanya membantu presiden
- c. Pemilu 1999, terdapat pemilihan presiden dan wakil presiden dalam agenda yang berbeda. Pada waktu itu terpilihlah Presiden Gus Dur dan Wakil Presiden Megawati dalam sidang MPR yang tidak dipilih dalam 1 agenda. Namun keterbatasan fisik Presiden Gus Dur mengeluarkan Keppres yang isinya melimpahkan tugas-tugas pemerintahan kepada wakil presiden
- d. Adanya pilpres langsung tahun 2004 terpilih Jusuf Kalla sebagai wakil presiden mendampingi SBY..
- e. Pilpres 2009 terpilihlah Boediono sebagai wapres mendampingi SBY untuk kedua kalinya sebagai presiden.
- f. Pilpres 2014 terpilih Jusuf Kalla sebagai wakil presiden mendampingi Joko Widodo sebagai presiden. Meskipun dipilih secara berpasangan dengan presiden, namun tidak ada

dalam UUD 1945 yang menyatakan kepada siapa mereka harus bertanggung jawab. Boleh diberhentikan melalui impeachment baik bersama presiden/wapres sendiri. Masih belum ada kejelasan tugas dan kewenangan yang jelas

3. kekuasaan eksekutif Pasca amademen

Pengalaman selama rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto menunjukkan sangat dominannya kekuasaan eksekutif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara politik, memang Soeharto memiliki pilar-pilar kekuasaan yang mampu menopang kekuasaannya menjadi kekuatan dominan yang otoriter dan birokratik. Akan tetapi, kelemahan mendasar UUD 1945 ketika itu juga memberi ruang dan peluang bagi rezim Soeharto untuk terus memperpanjang, memperluas dan menyalahgunakan kekuasaan tersebut. UUD 1945 sebelum amandemen dianggap lebih memberikan kekuasaan yang besar kepada presiden (*executive heavy*). Oleh karena itulah, salah satu agenda penting reformasi semenjak tahun 1999 -2004 adalah melakukan amandemen terhadap UUD 1945 agar kekuasaan eksekutif dibatasi dan dikontrol sedemikian rupa, sehingga tidak menjadi kekuatan yang hegemonik dan dapat mengancam hak-hak konstitusional warga Negara.

Setelah empat kali amandemen UUD 1945, banyak kalangan menilai kekuasaan kepresidenan justru tidak berjalan secara efektif dan dianggap lamban dan lemah dalam menyelesaikan agenda reformasi. Banyak kalangan sebaliknya menilai bahwa setelah empat kali amandemen, terjadi apa yang disebut pergeseran kekuasaan dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy* karena kekuasaan legislatif menjadi lebih dominan di hadapan presiden. Penyebabnya, salah satunya adalah karena UUD 1945 pasca empat kali amandemen dinilai

memberikan kekuasaan yang besar kepada legislatif dan pada saat yang sama dinilai membatasi kekuasaan presiden secara lebih rigid.¹⁴¹ Oleh karena itu, saat ini berkembang kembali gagasan bagaimana membangun kekuasaan presiden yang kuat agar pemerintahan dapat berjalan lebih efektif. Keinginan untuk membangun lembaga kepresidenan yang efektif tetapi akuntabel ini juga menjadi wacana yang mengemuka dalam rencana amandemen ke lima UUD 1945 yang akhir-akhir ini terus menguat.

Tulisan di bawah ini akan mengeksplorasi beberapa gagasan bagaimana membangun kekuasaan kepresidenan yang kuat, sehingga mampu menjalankan kekuasaan eksekutif secara efektif. Tulisan ini juga akan memberikan catatan bagaimana kekuasaan kepresidenan tersebut harus kuat tetapi harus akuntabel, sehingga tidak mengarah kepada hegemoni kekuasaan kepresidenan yang berlebihan seperti di masa rezim Orde Baru.

a. Pergeseran Kekuasaan Kepresidenan

Perubahan UUD 1945 Pertama hingga Keempat tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 dimaksudkan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan yang terjadi pada periode Orde Baru dengan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Akan tetapi, perubahan ini dilakukan dalam rentang tarik menarik kekuatan politik antara kekuatan reformis dan kekuatan lama yang berlindung dibalik reformasi 1998 sehingga hasilnya sarat dengan muatan-muatan kompromi politis. Oleh karena itu, hasil yang diperoleh dari Perubahan UUD 1945 walaupun sudah lebih baik dari UUD 1945 yang asli, belumlah maksimal. Artinya, di dalamnya masih terdapat celah-

¹⁴¹ Penulis berpendapat bahwa lemahnya kekuasaan presiden bukan hanya karena menguatnya kekuasaan legislatif yang diatur oleh UUD 1945 pasca amandemen, tapi juga disebabkan oleh sistem multipartai yang berjalan belum melahirkan kepemimpinan eksekutif yang kuat karena presiden berasal dari partai yang minoritas di lembaga legislatif, sehingga bargaining politiknya lemah di hadapan partai yang lebih dominan seperti Golkar.

celah yang muncul dan melahirkan berbagai problematika dalam menyelenggarakan negara pasca reformasi 1998.

Pertama-tama perlu dikemukakan bahwa pada dasarnya dalam membangun hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam Perubahan UUD 1945 semangatnya mengacu kepada pemisahan kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa pokok-pokok pikiran sbb. :

1. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dipilih langsung oleh rakyat. Konsekuensinya, presiden akan memegang masa jabatan selama 5 tahun secara *fix* (tertentu), kecuali presiden melakukan pelanggaran hukum yang bisa berakibat dilakukannya *impeachment*.¹⁴²
2. Kekuasaan legislatif dipegang oleh DPR, tetapi setiap RUU harus dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.¹⁴³
3. Jika presiden menolak untuk mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama, maka dalam waktu 30 hari RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan.¹⁴⁴
4. Kekuasaan presiden berkaitan dengan pengangkatan dan penerimaan duta dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR.¹⁴⁵
5. Kekuasaan Presiden untuk memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.¹⁴⁶

Jika dilihat perubahan kekuasaan presiden pasca amandemen ke 4 UUD 1945, maka dapat disimpulkan bahwa kekuasaan presiden di Indonesia, hampir sudah memenuhi unsur-

¹⁴² Lihat Pasal 4 ayat (1); Pasal 6A ayat (1); Pasal 7; dan Pasal 7A Perubahan UUD 1945.

¹⁴³ Lihat Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

¹⁴⁴ Lihat Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

¹⁴⁵ Lihat Pasal 13 UUD 1945.

¹⁴⁶ Lihat Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

unsur presidensiil murni yang telah diuraikan dalam paragraf sebelumnya. Jimly misalnya menyebutkan bahwa dengan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, maka kedudukannya dalam sistem pemerintahan dapat dikatakan sangat kuat. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekedar alasan politik, kecuali karena melakukan tindak pidana tertentu. Mekanisme pengambilan putusan *impeachment* yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen sangat berat karena harus memenuhi kuorum yang bersifat *absolute majority* dalam voting di DPR dan MPR.¹⁴⁷ Namun ada beberapa elemen yang perlu ditambahkan agar sistem presidensiil lebih murni dengan tetap memperhatikan aspek *checks and balances* di antara lembaga eksekutif dan legislatif. *Pertama*, kekuasaan legislatif seharusnya sepenuhnya dilaksanakan oleh DPR dan DPD. *Kedua*, agar mekanisme *checks and balances* berjalan, maka jika kekuasaan legislatif sepenuhnya dilaksanakan oleh DPR dan DPD, maka Presiden diberikan hak veto terhadap RUU yang diajukan oleh DPR dan DPD.¹⁴⁸ Dengan memberikan hak veto kepada presiden akan menambah *bargaining* politik presiden di depan lembaga legislatif karena presiden dapat menolak RUU yang diajukan dengan memberikan alasan-alasan penolakannya.

Namun, demikian dalam kekuasaan legislatif, setelah DPR dan DPD merevisi RUU berdasarkan masukan presiden, jika disetujui oleh 2/3 anggota DPR dan DPD, maka RUU tersebut dapat disahkan menjadi UU. Dengan kata lain, dalam kekuasaan legislatif, lembaga

¹⁴⁷ Lihat Jimly As Shiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 123.

¹⁴⁸ Dalam Naskah Kajian Akademik Amandemen UUD 1945 versi Pokja Forum Rektor Indonesia dirumuskan penegasan fungsi legislasi berada di tangan DPR dan DPD dan menghilangkan fungsi legislatif presiden. Kepada presiden diberikan hak veto terhadap RUU oleh DPR maupun DPD. Usulan ini dalam rangka menjalankan sistem presidential murni seperti di Amerika Serikat.

legislatif lah yang lebih dominan dalam memutuskannya. Presiden hanya diberi hak untuk veto dengan memberikan catatan-catatan atas penolakannya tersebut¹⁴⁹.

b. Faktor Penyebab Lemahnya Lembaga Kepresidenan

Dari pokok-pokok pikiran tersebut, tampak bahwa asas yang dianut untuk membangun hubungan antara eksekutif dan legislatif adalah pemisahan kekuasaan. Akan tetapi, di dalamnya masih tampak unsur-unsur kerjasama yang merupakan ciri dari pembagian kekuasaan masih dianut dalam penataan sistem pemerintahan pasca reformasi. Dengan kata lain, ada beberapa faktor yang dapat membatasi ruang gerak kekuasaan presiden dalam menjalankan fungsinya yang perlu dibenahi. *Pertama*, Perubahan UUD 1945 tetap memberikan ketidakjelasan sistem yang dianut dalam membangun hubungan antara eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, dalam praktek penyelenggaraan negara muncul *political gridlock* (kebuntuan politik), sehingga pemerintahan tidak dapat berjalan efektif.¹⁵⁰ Salah satu poin yang perlu digarisbawahi adalah presiden masih menjalankan fungsi legislasi dan belum adanya hak veto presiden terhadap RUU yang diajukan oleh DPR dan DPD, sehingga sistem pemerintahan belum dapat dikatakan presidensiil murni dan mekanisme *checks and balances* belum berjalan dengan relatif seimbang.

¹⁴⁹ Lihat Konstitusi Amerika yang dikenal sebagai salah satu penganut *strong presidentialism*, tetap memberikan kekuasaan lebih dominan kepada Kongres dalam kekuasaan legislatif. Lebih detail lihat pasal 1 ayat 7 Konstitusi Amerika.

¹⁵⁰ Munculnya berbagai problem ketatanegaraan dalam hubungan antara eksekutif dengan legislatif ini selain disebabkan oleh ketidakjelasan sistem pemerintahan yang dianut, juga disebabkan oleh banyaknya partai politik yang masuk dalam lembaga perwakilan. Lebih dari itu, partai politik pendukung presiden sangat kecil. Sebaiknya jumlah partai politik untuk sistem pemerintahan presidensial maupun sistem pemerintahan parlementer secara alamiah harus mengarah pada jumlah yang lebih kecil dari yang ada sekarang ini.

Kedua, faktor lain yang mempengaruhi kinerja eksekutif adalah karena presiden dan wakil presiden berasal dari partai yang berbeda dan presiden berasal dari partai yang suaranya minoritas di DPR. Dalam banyak kebijakan, presiden sangat dipengaruhi oleh dukungan partai lain di luar partainya sendiri. Ini merupakan konsekuensi sistem multi partai yang belum menghasilkan konfigurasi politik yang ideal dalam memunculkan lembaga kepresidenan yang kuat. Sebagaimana analisis Lijphart, sistem multi partai yang dianut sekarang tidak diikuti oleh kematangan melakukan konsensus (*lack of consensus*) di antara kelompok politik yang ada, sehingga tidak melahirkan *strong presidentialism*.¹⁵¹

Scott Manwarring dan Matthew Soberg Shugart mengatakan bahwa *a highly fragmented multiparty system* tidak *compatible* dengan sistem presidensiil karena sistem tersebut cenderung melahirkan lembaga presiden dengan *minority support* di legislatif dan karenanya menjadi weak presidentialism. Tidak ada faksi minoritas dapat mengontrol faksi yang mayoritas¹⁵².

Terkait dengan sistem presidensiil, sebagai pembanding, di AS dikenali *two recognized parties* yang dominan di samping partai-partai kecil yang ada. Di Indonesia sudah mulai mengarah pada hal itu yang semula 48 (1999), 24 (2004).¹⁵³ Masalah ini harus dilakukan melalui penyederhanaan partai politik di level UU. Oleh karena itu, agenda penguatan sistem

¹⁵¹ Kegamangan Presiden SBY dalam membuat beberapa kebijakan seperti terakhir masalah Reshuffle adalah salah satu bukti *lack of consensus* di antara partai-partai pendukungnya dengan SBY. Apalagi SBY berasal dari partai yang mayoritas di DPR, sehingga secara politik SBY tergantung banyak kepada partai mayoritas seperti Golkar.

¹⁵² Lihat Scott Mainwarring dan Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, United Kingdom, Cambridge University Press, hal 394.

¹⁵³ Lihat Naskah Akademik Hasil Kajian Forum Expert Meeting tentang Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh FH UGM dan DPD RI di Hotel Mercure, Yogyakarta, 17-18 Maret 2007.

pemilihan presiden yang menjamin munculnya *strong presidentialism* perlu dilakukan melalui perubahan UU Partai Politik dan UU Pemilu.

Dalam penyempurnaan UUD 1945, kekuasaan tidak boleh disalahgunakan dan harus diatur batas-batasnya dengan cara membagi kekuasaan ketiga cabang kekuasaan secara seimbang. Sistem pemerintahan presidensial dibangun di atas asumsi bahwa pemerintahan memiliki energi yang cukup, sehingga pemerintahan di bawah kendali presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dapat berjalan efektif.¹⁵⁴

Di samping itu, dengan adanya keinginan menuju pada sistem presidensial yang kuat dan efektif dan diwujudkan dengan adanya pemilihan presiden langsung dengan masa jabatan *fix term*, maka perlu diikuti dengan adanya mekanisme *impeachment* yang baik dan ketat, sehingga lembaga kepresidenan menjadi kuat tetapi tetap akuntabel.

c. Problem Mekanisme Impeachment

Pasal yang mengatur tentang *impeachment* dalam amandemen UUD 1945 Pasca amandemen belum memberikan jawaban definitif, jika presiden dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Konstitusi tetapi DPR kemudian tidak meneruskan prosesnya ke MPR untuk disidang atau setelah diajukan oleh DPR ke MPR, MPR ternyata tidak memutuskan bersalah seperti putusan MK. Dengan kata lain, Pasal ini belum menjawab kemungkinan terjadinya perbedaan putusan hukum yang dibuat oleh MK dan putusan politik yang dibuat oleh DPR dan MPR. Ini adalah konsekuensi dari menggabungkan proses politik dan hukum dalam

¹⁵⁴ Adnan Buyung Nasution, Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi, Makalah Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945, 7 September 2004, hlm. 6

mekanisme *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden. Berbeda dengan Amerika, yang menyerahkan sepenuhnya proses *impeachment* pada proses politik melalui House of Representative dan Senat karena *impeachment articles* dianggap sebagai *political crimes*.

Untuk mencegah terjadinya permasalahan hukum dan politik di kemudian hari, maka sebaiknya kewenangan *impeachment* Presiden dan Wakil Presiden diserahkan secara tegas kepada salah satu pilihan, apakah kepada Mahkamah Konstitusi saja atau melalui proses politik yang ada di DPR dan MPR saja dengan menempatkan ketua MA sebagai ketua persidangan *impeachment*.¹⁵⁵ Jika tetap menggunakan mekanisme *impeachment* yang ada sekarang, maka perlu ada klausula yang secara definitif mencegah terjadinya ketidakpastian hukum di belakang hari. Misalnya dengan memuat klausula “keputusan MPR dalam kasus *impeachment* bersifat final dan mengikat”. Hal ini perlu untuk menegaskan bahwa *impeachment trial*, pada prinsipnya adalah *political proceeding* dan pasal-pasal yang dituduhkan bersifat *political crimes*, sehingga bisa diterima asumsi bahwa lembaga politiklah yang memiliki otoritas dalam memutuskannya secara final. Pandangan ini mengasumsikan bahwa keputusan yang diambil dalam musyawarah yang lebih luas akan lebih baik hasilnya jika diputuskan oleh segelintir orang. Yang harus dipertimbangkan lebih jauh adalah pengajuan dakwaan *impeachment* dan pimpinan persidangan diserahkan dari awal kepada ahli hukum yang lebih mengerti dan menguasai teknis dan logika hukum. Misalnya dari mulai tahap pemeriksaan dan dakwaan dibuat ketentuan DPR harus menunjuk seorang atau tim jaksa untuk menyiapkan dakwaan

¹⁵⁵ Lihat lebih jauh, Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process*, Second Edition, Chicago, University of Chicago Press, 2000, hal 103-111.

impeachment dan menunjuk ketua MA (MK) sebagai ketua sidang pengadilan *impeachment*.¹⁵⁶

Pada prinsipnya *impeachment* harus diatur secara ketat dan definitif karena “*tombak impeachment*”, jika tidak diatur secara komprehensif, maka nasib bangsa akan dipertaruhkan. Kasus pertikaian politik yang mengarah pada kekacauan politik dalam jatuhnya Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenan adalah contohnya akibat tidak jelasnya pengaturan tentang *impeachment*.¹⁵⁷ Oleh karena itu, mekanisme *impeachment* harus terus disempurnakan dalam rangka menjamin pemerintahan yang kuat, stabil dan akuntabel.

d. Memperkuat Sekaligus Membatasi Kekuasaan Lembaga Kepresidenan

Berdasarkan uraian di atas, maka ada beberapa langkah untuk memperkuat sekaligus membatasi kekuasaan lembaga kepresidenan. *Pertama*, memberikan hak veto kepada presiden terhadap RUU yang diusulkan oleh DPR dan DPD. Hak veto merupakan salah satu instrumen *checks and balances system* yang diperlukan, sebagaimana diterapkan di Amerika Serikat, sehingga *bargaining* politik presiden dalam proses legislasi menjadi lebih kuat.

Kedua, presiden perlu dibatasi kewenangannya dalam proses legislasi dengan mengeluarkan fungsi legislasi presiden karena kepadanya telah diberikan hak veto terhadap RUU yang diajukan DPR dan DPD. Dengan formulasi seperti, maka kekuasaan legislasi murni berada di tangan lembaga legislasi yaitu DPR dan DPD.

¹⁵⁶ Lihat lebih jauh, Charles L. Black Jr, *Impeachment A Handbook*, United States, Yale University Press, 1998, hal 5 dan Boris Berkovitch dan Thomas J . Schwarz, *The Law of Presidential Impeachment, A Report from Committee Report on Federal Legislation*, 21 Januari 1974.

¹⁵⁷ Iwan Satriawan, *Impeachment in Indonesia and the United States: A Comparative Study*, Tesis Master of Comparative Laws di International Islamic University Malaysia, 2003.

Ketiga, dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, harus ada jaminan presiden dapat menjalankan pemerintahan dengan efektif dan stabil tetapi akuntabel. Oleh karena itu diperlukan jaminan bahwa presiden hanya dapat dijatuhkan karena alasan-alasan pelanggaran hukum berat dan definitif serta prosedur yang jelas.

Sebagaimana telah diuraikan dalam paragraph sebelumnya, Pasal 7B UUD 1945 belum memberikan jawaban definitif dalam mekanisme *impeachment*, jika presiden dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi DPR kemudian tidak meneruskan prosesnya ke MPR untuk disidang atau setelah diajukan oleh DPR ke MPR¹⁵⁸, MPR ternyata tidak memutuskan bersalah seperti putusan MK. Dengan kata lain, Pasal ini belum menjawab kemungkinan terjadinya perbedaan putusan hukum yang dibuat oleh MK dan putusan politik yang dibuat oleh DPR dan MPR. Ini adalah konsekuensi dari menggabungkan proses politik ketatanegaraan dan hukum pidana dalam mekanisme *impeachment* presiden dan wakil presiden. Proses *impeachment* seperti ini memberi peluang terjadinya ketidakpastian hukum yang dapat menyulut atau meningkatkan *political tension* di tengah masyarakat. Berbeda dengan Amerika, yang menyerahkan sepenuhnya proses *impeachment* pada proses politik ketatanegaraan melalui House of Representative dan Senate.

Untuk mencegah terjadinya permasalahan hukum di kemudian hari, maka sebaiknya kewenangan *impeachment* presiden dan wakil presiden diserahkan secara tegas kepada salah satu pilihan, apakah kepada Mahkamah Konstitusi saja atau melalui proses politik yang ada di DPR dan MPR saja. Penulis lebih merekomendasikan penyerahan pengadilan *impeachment*

¹⁵⁸ Perbedaan pendapat lembaga peradilan dan keinginan anggota DPR pernah terjadi ketika Jaksa Agung RI menyatakan Gus Dur tidak bersalah tetapi DPR tetap meneruskan Memoradum kedua. Dalam logika yang sama, pendapat MK bisa jadi berbeda dengan yang diinginkan oleh anggota DPR.

kepada proses politik yang ada di DPR dan MPR. Dalam proses impeachment ini, DPR sebagai pendakwa diharuskan menunjuk jaksa penyidik independen yang bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan dan dengan menempatkan Ketua MK (MA?) sebagai ketua persidangan *impeachment* di rapat paripurna MPR untuk memutuskan usul pemberhentian presiden dan wakil presiden dari DPR.¹⁵⁹ Hal ini didasarkan kepada argumentasi, *pertama*, pelanggaran artikel impeachment adalah kategori *political crimes* karena dihubungkan dengan jabatannya sebagai seorang presiden dan wakil presiden.

Kedua, untuk mendukung proses investigasi agar tidak tumpang tindih dengan interest politik yang berlebihan dan secara teknis yudisial berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip universal hukum acara, maka perlu ditunjuk jaksa penyidik independen sebagai penuntut dan menempatkan Ketua MK(MA?) sebagai ketua sidang peradilan impeachment di MPR. Anggota DPR dan DPD dalam hal ini lebih memosisikan dirinya sebagai juri yang akan memutuskan *guilty or not guilty*. Hal ini seperti proses persidangan pidana dalam tradisi peradilan Amerika.

Ketiga, penyerahan persidangan *impeachment* sepenuhnya kepada peradilan politik ketatanegaraan lebih memenuhi prinsip demokrasi karena keputusan berada di tangan DPR dan DPD yang merupakan representasi kolektif rakyat dalam pengambilan keputusan politik, dibandingkan menyerahkannya kepada Mahkamah Konstitusi yang hanya berjumlah 9 orang. Pada prinsipnya, keputusan yang diambil oleh lebih banyak orang (DPR dan DPD) lebih baik dibanding keputusan yang diambil lebih sedikit orang (9 orang hakim MK), yang juga belum tentu steril dari kepentingan.

¹⁵⁹ Lihat lebih jauh, Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process*, Second Edition, Chicago, University of Chicago Press, 2000, hal 103-111.

Keempat, pihak yang dinyatakan bersalah dan diberhentikan dari jabatannya kehilangan haknya memegang dan menikmati jabatan kenegaraan lainnya. Pihak yang bersalah dan diberhentikan tersebut dapat didakwa, diadili dan diputuskan sesuai ketentuan hukum lainnya.

Jika pandangan di atas diterima, maka Pasal 7B dapat berbunyi:

Pasal 7B

- (1) Pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden diajukan oleh DPR kepada MPR dengan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ anggota DPR.
- (2) DPR menunjuk penyidik independen untuk memeriksa dan menyiapkan tuduhan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kekuasaan untuk mengadili usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden yang diajukan oleh DPR dan persidangan dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi (atau MA).
- (4) Presiden dan atau Wakil Presiden berhak memberikan penjelasan di hadapan anggota MPR tentang pelanggaran yang dituduhkan.
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat memutuskan usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.
- (6) Keputusan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden berupa pemberhentian dari jabatan, dan penghapusan hak untuk memegang dan menikmati jabatan kenegaraan lainnya dan yang dinyatakan bersalah dapat

dikenai dakwaan, diadili dan dihukum sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang lain.

Keempat, sebagaimana dikemukakan Lijphart, demokrasi mayoritas membutuhkan tradisi membangun konsensus yang baik di antara elit politik dan kematangan masyarakat dalam menerima hasil konsensus tersebut. Tanpa kemampuan membangun consensus di antara kelompok politik, maka system presidensiil tidak akan bisa berjalan efektif. Sehubungan dengan itu, UU Kepartaian dan Pemilu harus mampu mengkonstruksi bagaimana partai-partai politik yang difasilitasi untuk melakukan konsensus, agar tercipta *strong and effective presidentialism*.

Konstruksi UUD sebuah Negara sangat dipengaruhi *fundamental values* dan pengalaman sejarah politik ketatanegaraan Negara tersebut. Ketika UUD sebuah Negara ditetapkan berdasarkan sejarah politik ketatanegaraan yang *post factum*, maka ada kasus-kasus yang belum pernah terjadi (*unprecedented cases*) yang berkembang di kemudian hari, yang tidak diatur dalam UUD yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam konteks itulah amandemen memberikan jalan keluar kepada warga negaranya untuk melakukan ijtihad-ijtihad baru di bidang politik ketatanegaraan. Dengan kata lain, melalui amandemen, generasi masa kini dan masa datang tidak dibelenggu oleh generasi masa lalu.

Dalam konteks Indonesia, yang perlu selalu dikawal adalah bagaimana perubahan-perubahan UUD tersebut berada dalam koridor *fundamental values* bangsa yang ada dalam pembukaan UUD 1945 dan perubahan tersebut bertujuan untuk kebaikan bangsa dan bermanfaat bagi rakyat yang selalu sabar dan berharap dalam setiap perubahan. Mudah-

mudahan, perubahan UUD 1945 yang hari ini dibicarakan dapat melahirkan sebuah sistem pemerintahan yang lebih baik.

K. Lembaga Yudikatif

Pada masa Orde Baru, di bawah rezim Soeharto, kekuasaan kehakiman merupakan salah satu lembaga yang dianggap lebih sebagai instrumen kekuasaan (*attribute of authority*) politik rezim yang berkuasa, daripada sebagai benteng keadilan. Sistem politik yang otoriter dan birokratik memang telah menciptakan kekuasaan kehakiman yang tidak merdeka dan lemah ketika berhadapan dengan kepentingan politik dan kekuasaan. Oleh karena itulah, maka salah satu agenda penting pasca runtuhnya kekuasaan rezim Orde Baru adalah reformasi kekuasaan kehakiman agar kekuasaan kehakiman dapat menjadi lembaga peradilan yang merdeka dan bebas dari intervensi kekuasaan lain¹⁶⁰. Dengan demikian, lembaga kekuasaan kehakiman diharapkan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam memperjuangkan keadilan di tengah kehidupan bangsa Indonesia.

Amandemen UUD 1945 telah melahirkan perubahan cukup signifikan dalam bidang kekuasaan kehakiman dengan munculnya 2 lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Dengan kehadiran kedua lembaga ini diharapkan masalah kebuntuan sengketa politik dan lemahnya kinerja lembaga peradilan dalam memberikan keadilan kepada masyarakat dapat diselesaikan dengan lebih baik. Mahkamah Konstitusi (MK) misalnya, diharapkan dapat menyelesaikan sengketa politik dengan lebih baik seperti perdebatan penafsiran apakah sebuah UU itu bertentangan atau tidak dengan UUD 1945, penyelesaian sengketa pemilu,

¹⁶⁰ Lihat Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES, hlm 94.

penyelesaian konflik kewenangan antar lembaga negara dan mengadili tuduhan pelanggaran pasal-pasal *impeachment*. Sementara itu, keberadaan Komisi Yudisial (KY) diharapkan dapat mendorong muncul lembaga kekuasaan kehakiman yang lebih kredibel dan berwibawa melalui proses rekrutmen hakim yang lebih transparan dan berkualitas serta pengawasan eksternal yang dilakukan terhadap perilaku hakim.

Namun demikian, harapan yang muncul pasca amandemen kekuasaan kehakiman tersebut tidak serta merta terwujud. Konstruksi kekuasaan kehakiman yang dihasilkan melalui amandemen ternyata masih meninggalkan beberapa masalah yang akhirnya mengganggu dan menghambat pencapaian harapan perubahan signifikan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman tersebut. Beberapa masalah yang perlu dikaji secara mendalam adalah *pertama*, pengaturan lembaga kekuasaan kehakiman—dalam hal ini MA, MK dan KY—ternyata menyisakan masalah tentang batasan kewenangan masing-masing lembaga. Mahkamah Agung dan KY misalnya bertikai dalam hal kewenangan mengawasi perilaku hakim. *Kedua*, MK misalnya menafsirkan dan mengadili untuk dirinya sendiri bahwa hakim MK tidak menjadi objek pengawasan yang dilakukan oleh KY.

Tulisan di bawah ini akan membahas masalah-masalah yang muncul dalam bidang kekuasaan kehakiman di atas dan mencoba merumuskan solusi penyelesaiannya. Untuk memperkaya dan mempertajam analisis, tulisan ini menggunakan pendekatan komparatif dengan membandingkan model kekuasaan kehakiman Indonesia dengan model kekuasaan kehakiman negara lain yang dianggap relevan.

a. Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen

Setelah amandemen UUD 1945, dapat dikatakan terdapat dua menara kekuasaan kehakiman yaitu MA dan MK. Secara khusus, Kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan bagian dari reformasi konstitusi untuk mencegah praktek penyelenggaraan kekuasaan yang otoriter dan tidak dapat dikontrol. Bahkan bisa dikatakan bahwa MK membawa pencerahan baru dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Di samping munculnya MK, dalam amandemen ketiga UUD 1945 juga muncul lembaga negara lainnya, yaitu Komisi Yudisial. Lembaga ini lahir dari semangat memberantas apa yang disebut praktek mafia peradilan. Praktek mafia peradilan telah merusak sendi-sendi dunia peradilan, sehingga pengadilan tidak bisa lagi dianggap sebagai benteng keadilan bagi masyarakat. Bahkan secara sinis muncul anggapan yang sangat negatif kepada institusi peradilan, misalnya ungkapan kalau ada perkara waris sebaiknya jangan ke pengadilan karena kalau ke pengadilan nanti ahli warisnya bisa bertambah. Jika ahli warisnya 3, bisa jadi 7 karena pengacara dan 3 hakimnya juga minta bagian.

b. Lahirnya Mahkamah Konstitusi

Amandemen Ketiga UUD 1945 telah memunculkan lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan khusus, salah satunya adalah untuk menguji apakah sebuah Undang-Undang bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Munculnya lembaga baru ini merupakan reaksi ketidakpercayaan masyarakat dan anggota legislatif terhadap Mahkamah Agung yang dinilai tidak kompeten dan lamban dalam merespon agenda reformasi peradilan dan demokratisasi politik yang menguat di akhir tahun 1990-an. Lindsey menyebutkan bahwa dengan munculnya Mahkamah Konstitusi, memberikan peluang reformasi yang radikal dalam sistem

peradilan Indonesia dan dalam hubungan legislatif serta menciptakan sebuah sistem *checks and balances* baru terhadap perilaku presiden dan anggota legislatif.¹⁶¹ Kewenangan Mahkamah Konstitusi kemudian ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan dan ditambah satu kewajiban, yaitu (i) menguji konstusionalitas Undang-Undang, (ii) memutus sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara, (iii) memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum, (iv) memutus pembubaran partai politik dan (v) memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagai ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR.¹⁶²

Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, potensi konflik yang ada di antara lembaga negara dan lembaga negara dengan rakyat dapat dikelola dan diselesaikan secara beradab di meja merah Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itulah, Mahkamah Konstitusi di samping dikenal sebagai (i) pengawal konstitusi, (ii) penafsir konstitusi, juga dapat menjalankan fungsi (iii) sebagai pengawal demokrasi. Bahkan, Mahkamah Konstitusi juga merupakan (iv) pelindung hak-hak asasi manusia.¹⁶³

¹⁶¹ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional-Making in Transition*, Unpublished Thesis di Melbourne University, Australia, 2002, hal 284-285.

¹⁶² Lihat lebih jauh Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal 156.

¹⁶³ Ibid.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menyelesaikan kebuntuan penyelesaian penafsiran Undang-Undang yang selama ini – sebelum amandemen – didominasi oleh eksekutif atau lembaga legislatif yang dianggap cenderung bias dengan *political interest* masing-masing politisi ataupun partai. Dengan munculnya Mahkamah Konstitusi, maka akan ada *checks and balances* yang dapat dilakukan terhadap segala produk Undang-Undang yang disahkan oleh legislatif dan eksekutif, dengan cara mengujinya dengan ketentuan yang paling tinggi yaitu UUD 1945. Dengan demikian, diharapkan Mahkamah Konstitusi dapat berperan sebagai *the guardian of constitution*, yang intinya adalah bagaimana menjamin hak-hak fundamental masyarakat yang telah diatur oleh UUD 1945.

Dalam kaitan dengan hal di atas, Panagopoulos (1985) menyatakan bahwa *checks and balances* dapat dihubungkan dengan doktrin *separation of powers* karena keduanya berakar pada usaha untuk mencegah pemusatan kekuasaan di tangan satu kepentingan atau dalam satu organ. Lebih lanjut Panagopoulos menegaskan bahwa prinsip *checks and balances* berhubungan dengan mekanisme kontrol. Mekanisme kontrol tersebut bertujuan untuk menjaga keseimbangan di dalam sebuah sistem yang secara konstan berkecenderungan untuk memperluas kewenangannya.¹⁶⁴ Postulat Lord Acton yang terkenal juga mengatakan bahwa “*power tends to corrupt, absolutely power tends to corrupt absolutely*”. Karena itulah kekuasaan harus dipisahkan dan dibuat mekanisme *checks and balances* untuk mencegah terjadinya *abuse of power* akibat kekuasaan yang memusat dan hegemonik di tangan satu organ.

¹⁶⁴ E.P. Panagopoulos, *Essays on the History and Meaning of Checks and Balances*, USA, University Press of America, 1985, hal xviii.

Dalam bahasa lain, Gerard Casper (1997) mengemukakan bahwa kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif harus berada di tangan organ yang berbeda dan bersifat independen satu dengan yang lain serta ada keseimbangan yang bisa membuat masing-masing organ dapat melakukan koreksi terhadap yang lain.¹⁶⁵ Dengan kata lain, prinsip *checks and balances* adalah bagian yang saling terkait dengan konsep *separation of powers* yang bertujuan untuk mencegah dominasi kekuasaan di satu organ yang dapat dikhawatirkan memunculkan praktek *abuse of authority* di dalam organ Negara.

Di Indonesia, Jimly Asshiddiqie (2006) menyatakan bahwa pasca amandemen UUD 1945, kedaulatan rakyat didistribusikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of powers*) menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga Negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.¹⁶⁶ Lembaga-lembaga Negara tersebut adalah lembaga perwakilan yang terdiri dari MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif serta kekuasaan yudikatif yang dijalankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Lebih jauh, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dengan prinsip *checks and balances* tersebut, maka kekuasaan Negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara maupun pribadi-pribadi

¹⁶⁵ Gerhard Casper, *Separating Power-Essays on the Founding Period, USA*, Harvard University Press, 1997, hal 14.

¹⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal 73.

dapat dicegah.¹⁶⁷ Dalam kaitan dengan hal di atas, maka eksistensi MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu organ yang penting dalam melaksanakan prinsip *checks and balances*.

Keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi ini merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Sampai sekarang baru ada 78 negara yang membentuk mahkamah ini secara sendiri.¹⁶⁸ Pembentukan Mahkamah Konstitusi secara sendiri lebih populer di negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi seperti Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Lithuania, Ceko dan sebagainya,¹⁶⁹ termasuk Indonesia.

Di Indonesia, MK terbentuk semenjak tahun 2003 dan selama 4 tahun ini telah menjalankan tugasnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh pasal 24C UUD 1945. Boleh dikatakan kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memberikan dampak positif dalam konteks membangun keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara dalam semangat menjaga prinsip-prinsip konstitusionalisme. Jika sebelum adanya MK, proses pembentukan UU didominasi oleh DPR bersama Presiden, maka setelah kehadiran MK, UU yang dibentuk oleh DPR dan Presiden dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MK. Pengujian konstitusionalitas terhadap UU tersebut dilakukan dalam rangka memberikan jaminan

¹⁶⁷ Ibid, hlm 74.

¹⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hal 246.

¹⁶⁹ Ibid

perlindungan kepada hak-hak fundamental rakyat, yang selama rezim Orde Baru kadang diabaikan oleh proses politik yang tertutup dan otoritarian.

Catatan yang bisa diberikan terhadap kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah, *pertama*, walaupun sebuah lembaga baru, MK memiliki kewenangan yang cukup besar, bahkan dibandingkan dengan MA sekalipun yang lebih dulu eksis.¹⁷⁰ Dalam bahasa lain, MK dikatakan sebagai organ yang “*super body*” karena memiliki kewenangan yang besar¹⁷¹. Besarnya kewenangan MK dapat dilihat pada jenis kewenangan yang dimilikinya dan derajat kualitas putusan MK yang bahkan dapat menganulir keputusan politik yang telah dibuat oleh DPR dan Presiden. Artinya, sembilan orang hakim MK memiliki kekuasaan yang lebih besar dibanding 550 anggota DPR dan Presiden.

Alhasil, putusan MK memang memiliki dampak positif terhadap keseimbangan kekuasaan lembaga negara ketika putusan dianggap memenuhi aspirasi masyarakat yang kritis dengan kekuasaan. Beberapa UU yang telah disahkan oleh DPR dan Presiden dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh MK, sehingga kekuasaan DPR dan Presiden di bidang legislasi tidak hegemonic lagi seperti sebelum amandemen UUD 1945. Namun demikian, beberapa putusan MK, misalnya Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang mencabut kewenangan pengawasan hakim yang dilakukan KY, juga telah memunculkan reaksi yang negatif dari beberapa kalangan dan bahkan menggugat kehadiran MK. Menurut mereka, MK telah memutuskan sesuatu yang di luar kewenangannya dan tidak menyerap aspirasi masyarakat yang sedang berjuang memberantas praktek mafia peradilan. Reaksi negatif juga muncul dari

¹⁷⁰ Bandingkan lebih jauh kewenangan MK dan MA.

¹⁷¹ Lihat Abdul Latif, Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Teori dan Praktek, Makalah Forum Expert Meeting tentang Merancang Koherensi UUD 1945 yang diselenggarakan oleh FH UGM bekerja sama dengan DPD RI, Yogyakarta, 17-18 Maret 2007.

sebagian anggota DPR yang kecewa dengan putusan MK. Bahkan ada yang mulai mempertanyakan, bagaimana mungkin 9 orang hakim MK dapat mengalahkan putusan 550 anggota DPR dan Presiden? Apa ini tidak melawan logika demokrasi yang dibangun di atas prinsip persetujuan mayoritas (*popular consent*)?

Argumentasi balik yang bisa menjawab pertanyaan di atas adalah karena lembaga MK dianggap lembaga yang bersifat *less dangerous* dibandingkan lembaga DPR dan Presiden yang merupakan institusi politik. Beberapa pengamat berpendapat bahwa kehadiran MK tetap diperlukan dalam rangka menjalankan prinsip *checks and balances* terhadap DPR dan Presiden. Yang belum bisa dijawab secara empirik adalah jika 550 anggota DPR dan Presiden dianggap *more dangerous* karena merupakan institusi politik, apakah 9 orang hakim MK tersebut juga tidak berpotensi terpengaruh oleh bias kepentingan dan ideologi mereka dalam membuat keputusan?

Kontroversi *judicial review* (baca: *constitutional review*) seperti di atas sebenarnya telah muncul sejak lama di Amerika Serikat pada saat konsep *judicial review* tersebut diperkenalkan. Dahl misalnya berpendapat bahwa kekuasaan Mahkamah Agung dalam menyatakan sebuah produk legislasi tidak konstitusional adalah kontroversi yang serius. Dahl lebih jauh berargumentasi bahwa dalam membuat penilaian terhadap produk legislasi tersebut bisa jadi hakim terkontaminasi oleh bias ideologi dan referensi yang dimilikinya.¹⁷² Artinya, hakim bukanlah manusia yang secara 100% bebas dari bias kepentingan dan ideologinya. Dalam praktek peradilan di zaman Orde Baru menunjukkan kekhawatiran seperti di atas.

¹⁷² Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional Making in Transition*, hal 71.

Di sisi lain, Rawls berpendapat bahwa *judicial review* adalah lembaga yang *legitimate* yang dibutuhkan oleh sebuah Konstitusi yang demokratis untuk mengontrol kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh legislatif. Namun demikian, sebagaimana dikutip oleh Freeman, Rawls setuju bahwa *judicial review* dapat menjadi anti demokrasi jika dipakai secara tidak tepat untuk membatalkan UU yang telah disahkan yang dirancang untuk mendorong pelaksanaan jaminan hak asasi manusia. Sementara itu, Farber berargumentasi bahwa *judicial review* dapat dijustifikasi untuk kepentingan perlindungan hak-hak politik yang fundamental. Sependapat dengan Farber, Dieter Grimm menyatakan bahwa *judicial review* diperlukan untuk menjamin agar pemerintahan sejalan dengan ketentuan konstitusi.¹⁷³ Carias menyatakan dengan mengutip De Tocqueville bahwa sistem kekuasaan kehakiman Amerika Serikat memang memberikan kekuasaan politik yang besar kepada hakim dan *the Supreme Court* memiliki otoritas yang tinggi dalam sistem ketatanegaraannya.¹⁷⁴ Artinya, secara sadar, berangkat dari sejarah ketatanegaraannya, Amerika Serikat memang memberikan kekuasaan yang besar kepada lembaga kekuasaan kehakiman.

Di Indonesia, pasca amandemen ketiga UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 secara sadar juga memberikan kekuasaan yang besar kepada lembaga kekuasaan kehakiman, dalam hal ini MK. Dengan kewenangan besar yang dimiliki MK, maka sangat tergantung kepada ketepatan putusan yang dibuat oleh MK. Dalam praktek, putusan MK dapat menimbulkan dua kemungkinan. Jika putusan MK progresif dalam arti sesuai dengan aspirasi positif masyarakat, maka putusan MK tersebut dapat menjadi langkah *checks and balances* MK terhadap kekuasaan

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Allan R, Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, hlm 78.

DPR dan Presiden. Namun, jika putusan MK tersebut konservatif dalam arti bertentangan dengan aspirasi positif masyarakat, maka ia dapat mengancam keseimbangan hubungan antara lembaga negara. Oleh karena itulah, ketepatan putusan MK dalam menyelesaikan sengketa ketatanegaraan sangat penting dijaga.

Catatan *kedua* yang perlu digarisbawahi tentang MK adalah dengan putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang mencabut pasal pengawasan KY terhadap hakim MK, maka hakim MK adalah hakim yang sangat merdeka karena secara kelembagaan tidak organ yang mengawasinya. Dengan kata lain, sebagai organ yang memiliki kewenangan yang besar, MK bukanlah lembaga yang steril dari kemungkinan *abuse of power* sebagaimana organ lainnya. Walaupun dikatakan di atas bahwa MK adalah lembaga yang *less dangerous* dibandingkan lembaga negara lain dalam kemungkinan melakukan penyalahgunaan wewenang, dengan kewenangan MK yang besar, hakim MK tetap memiliki potensi untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Oleh karena itulah, pengawasan terhadap hakim MK perlu dipikirkan. Beberapa alternatif model pengawasan terhadap hakim MK pernah didiskusikan misalnya dengan memberikan kewenangan kepada KY atau membentuk sebuah badan kehormatan hakim yang independen.

Berkaitan dengan permasalahan di atas, dalam kaitan dengan MK, maka ada beberapa hal yang perlu dicatat agar MK dapat menjalankan fungsinya secara ideal sesuai dengan cita-cita ideal pendiriannya. *Pertama*, perlu penegasan bahwa hakim konstitusi pun harus diawasi dengan sebuah mekanisme yang efektif untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh hakim MK. Penegasan kewenangan pengawasan KY dapat menjadi alternatif atau dengan membentuk badan kehormatan yang bersifat independen.

Kedua, pengaturan komprehensif tentang relasi MK dengan lembaga lainnya harus dilakukan melalui amandemen UUD 1945 untuk menghindari konflik penafsiran yang tidak henti. Pengaturan lebih jauh tentang relasi hubungan MK dengan lembaga negara lainnya melalui UU—seperti dalam UU MK dan KY, ternyata menimbulkan persoalan karena jika hal itu diuji, MK adalah pihak yang terlibat dengan perdebatan tersebut. Jika MK ikut memutuskan sesuatu yang menyangkut dirinya, maka hal tersebut akan melanggar prinsip imparialitas peradilan.

c. Munculnya Komisi Yudisial

Komisi Yudisial adalah lembaga negara baru yang muncul setelah amandemen ketiga UUD 1945. Pasal 24B UUD 1945 mengatur tentang kewenangan KY. Pasal ini memuat empat ayat yaitu (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dan (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Berdasarkan Pasal di atas, dapat disimpulkan bahwa upaya menjaga dan menegakkan kehormatan sangat penting. Jimly menyatakan, karena pentingnya upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, maka diperlukan lembaga yang tersendiri yang bersifat mandiri agar pengawasan yang dilakukannya dapat

efektif. Sistem pengawasan internal saja seperti yang selama ini ada—seperti adanya majelis kehormatan hakim—terbukti tidak efektif dalam melakukan pengawasan.¹⁷⁵ Dengan kata lain, untuk mengawasi perilaku hakim ada dua model pengawasan yaitu pengawasan internal dari MA sendiri dan pengawasan eksternal dari KY.

Ada dua alasan mengapa secara filosofis KY dibutuhkan dalam lingkup kekuasaan kehakiman, yaitu: *Pertama*, karena disadari begitu lemahnya pengawasan internal dari MA terhadap korps hakim, padahal hakim-hakim jujur, independen dan berintegritas sangat dibutuhkan dalam keberhasilan *law enforcement*. *Kedua*, karena lemahnya pengawasan internal MA, maka dibutuhkan pengawasan eksternal yang lebih efektif dalam mengawasi perilaku hakim. *Ketiga*, dengan adanya model pengawasan internal dan eksternal tersebut diharapkan dapat mengantisipasi meluasnya praktek mafia peradilan yang merusak sendi-sendi dunia peradilan Indonesia.¹⁷⁶

Pada dasarnya, KY diharapkan menjadi sapu bersih untuk membersihkan lembaga peradilan dari praktek kotor dan tidak terpuji mafia peradilan. Pengawasan KY ditujukan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim di semua lingkungan peradilan, bahkan terhadap hakim MK sekalipun, merupakan keniscayaan. Sayangnya, pengawasan dan penegakan yang dilakukan KY selama ini tidak mendapat respon positif dari MA. Misalnya, MA mengabaikan enam rekomendasi KY untuk menghukum

¹⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, hlm 188.

¹⁷⁶ Lihat Marwan Mas, Memaknai Hakikat Kekuasaan Kehakiman, Makalah dalam Pertemuan Ahli Tata Negara tentang Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945 yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerjasama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

sejumlah hakim yang telah diperiksa karena melakukan penyelewengan.¹⁷⁷ Memang semenjak KY muncul, lembaga ini belum bisa bergerak secara sinergis dengan MA, tetapi lebih terkesan muncul sebagai rival MA dalam mengawasi perilaku hakim.

Dalam kaitan dengan kekuasaan kehakiman secara lebih luas pasca amandemen ketiga UUD 1945, ada beberapa catatan yang dapat disampaikan. *Pertama*, amandemen ketiga UUD 1945 belum mengatur secara komprehensif prinsip-prinsip dan mekanisme yang diperlukan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. *Kedua*, amandemen ketiga UUD 1945 belum mengatur secara komprehensif fungsi dan wewenang, relasi antar lembaga-lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, serta relasi antar lembaga kekuasaan kehakiman dengan lembaga negara lainnya. *Ketiga*, akibat kedua hal di atas, maka terjadi multi interpretatif yang menimbulkan konflik penafsiran antar lembaga negara.¹⁷⁸ Ketiga hal ini membuka peluang terjadinya polemik bahkan konflik di antara lembaga kekuasaan kehakiman dalam hal ini MA dan KY. Keempat, karena hanya berpusat di Jakarta dan tidak memiliki perwakilan atau cabang di daerah, gerakan KY dalam memberantas mafia peradilan juga tidak bisa maksimal.

Konflik MA dan KY semakin terbuka ketika sejumlah hakim agung mengajukan permohonan uji materil terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Putusan MK ini-- yang menyangkut kewenangan KY dalam melakukan

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Lihat Firman Arifin, Beberapa Catatan Amandemen UUD 1945 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Makalah dalam Pertemuan Ahli Tata Negara tentang Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945 yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerjasama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

pengawasan terhadap hakim-- perlu dan penting diteliti oleh para ahli hukum karena putusan dapat dikatakan kontroversial.

Minimal ada beberapa alasan mengapa putusan tersebut dapat dikatakan kontroversial oleh sebagian ahli hukum, *pertama*, Putusan MK ini di luar harapan para aktifis pemantau peradilan karena menganulir pasal-pasal yang menjadi *entry points* strategis dalam upaya menciptakan peradilan yang bersih. *Kedua*, Putusan MK dalam kasus ini terkesan dipaksakan karena sebenarnya klausula-klausula yang dipermasalahkan oleh pemohon tidak bertentangan pasal-pasal yang ada di dalam UUD 1945, tetapi lebih tepat menjelaskan lebih detail ketentuan yang belum diatur secara jelas oleh pasal 24B UUD 1945. *Ketiga*, pemaksaan penganuliran beberapa pasal terkait mengesankan MK bertindak terlalu jauh melampaui kewenangannya. *Keempat*, dengan putusan MK yang seperti, MK punya kecenderungan menjadi *super body* yang hegemonik dan karenanya dapat mengancam keseimbangan konsep *separation of powers* dan prinsip *checks and balances* yang sebenarnya menjadi ide dasar munculnya MK itu sendiri, yaitu mencegah terjadinya dominasi kekuasaan oleh satu tangan atau di satu organ tertentu.

Harus diakui bahwa pengaturan pengawasan hakim yang melibatkan KY memang belum komprehensif dan jelas, khususnya penggunaan kata-kata yang tidak definitif dalam amandemen ketiga UUD 1945 yang menyangkut kewenangan KY telah menjadi sumbu konflik antara MA dan KY. Penyebutan “hakim” saja di ujung kalimat yang ada dalam Pasal 24B ayat (1) telah menimbulkan perbedaan penafsiran tentang hakim mana saja yang dapat diawasi oleh KY. Undang-Undang KY secara jelas menjabarkan bahwa “hakim” yang dimaksud adalah hakim agung dan hakim yang berada di lingkungan peradilan di bawah MA serta hakim

konstitusi. Sementara itu, MA berpendapat bahwa “hakim” yang dimaksud hanyalah hakim agung saja. Hakim di bawah MA merupakan kewenangan MA dalam mengawasinya. MK juga berpendapat bahwa hakim konstitusi tidak termasuk dalam obyek pengawasan KY.

Oleh karena itulah, karena akar perdebatan penafsiran terletak pada ketidakjelasan ruang lingkup kata “hakim” yang ada pada Pasal 24B ayat (1), maka, *pertama*, penyelesaian akhirnya tentu dengan membuat rumusan yang lebih definitif tentang kata hakim yang dimaksud dalam Pasal 24B ayat (1) tersebut. Karena itu, mekanisme penyelesaian perdebatan penafsiran ini harus melalui amandemen terhadap UUD 1945, khususnya Pasal 24B ayat (1).

Langkah *kedua* yang perlu dilakukan adalah dengan memperjelas pembagian kewenangan pengawasan hakim antara MA dan KY. MA dapat diposisikan sebagai lembaga yang mengawasi hakim secara internal terhadap hal yang bersifat teknis judicial, sementara KY dapat ditempatkan sebagai organ yang melakukan pengawasan secara eksternal terhadap perilaku hakim. Jika kedua lembaga ini diposisikan sejajar dalam konteks pengawasan, maka seharusnya keduanya memiliki kewenangan dalam memeriksa dan mengadili hakim yang diduga melakukan penyelewengan atau praktek mafia peradilan. Keduanya bisa saja membuat panel bersama dalam memeriksa dan mengadili hakim yang dituduh melakukan pelanggaran kode etik hakim.

Ketiga, dalam rangka memperkuat gerakan KY memberantas praktek mafia peradilan, maka amandemen UUD 1945 perlu mengakomodir adanya perwakilan KY di daerah.¹⁷⁹ Argumentasinya adalah karena praktek mafia peradilan merupakan fenomena nasional yang menjangar sampai ke daerah. Bahkan praktek mafia peradilan semakin ke daerah semakin sulit

¹⁷⁹ Lihat Rekomendasi Lokakarya Dosen Hukum Tata Negara, Indonesia Wilayah Barat, Jakarta, 22 Maret 2007.

dikontrol. Oleh karena itu, gerakan KY juga harus bersifat nasional dengan memperkuat basisnya di daerah-daerah.

Pada prinsipnya, dengan munculnya MK dan KY¹⁸⁰ dalam lingkup kekuasaan kehakiman merupakan kemajuan signifikan dalam upaya memperkuat cabang kekuasaan negara di bidang peradilan. Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu pilar penting dalam memberikan perlindungan hak-hak fundamental warga negara. Dalam bahasa lain, kekuasaan kehakiman adalah lembaga yang berfungsi sebagai *the guardian of justice*. Namun demikian, lembaga negara yang berada di lingkup kekuasaan kehakiman—dalam hal ini MA, MK dan KY--harus bergerak secara sinergis, bukan malah saling bersikap konfrontatif antara satu dengan yang lain. Sinergi antara MA, MK dan KY serta lembaga lain terkait sangat penting karena praktek peradilan di satu sisi dan praktek ketatanegaraan di sisi lain adalah wilayah yang rentan dengan penyalahgunaan kekuasaan, sehingga diperlukan langkah sinergis lembaga-lembaga tersebut dalam membangun kekuasaan kehakiman yang merdeka, berwibawa dan jujur.

d. Komisi-Komisi Negara

Komisi negara independen merupakan lembaga negara yang diidealkan independen bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif. Namun pada saat yang sama, komisi negara independen memiliki fungsi dan karakter yang bersifat “campur sari” ketiganya.¹⁸¹ Dalam

¹⁸⁰ Ada yang berpendapat bahwa KY tidak perlu diletakkan dalam Bab Kekuasaan Kehakiman karena pada prinsipnya, KY tidak bisa dikatakan sebagai lembaga peradilan. KY sebaiknya diletakkan tersendiri dalam Bab Komisi-Komisi Negara bersama dengan KPK, KOMNAS HAM, dan organ-organ yang selama ini disebut sebagai *auxiliary organ*.

¹⁸¹ Jimly Asshidiqie, *Stuktur Ketatanegaraan Indonesia, Setelah perubahan keempat UUD 1945 Tahun 1945*, makalah dalam seminar pembangunan Hukum nasional VIII, Denpasar 14-18 Juli 2003

bahasa Funk dan Seamon komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*executive power*” dan “*quasi judicial*”.¹⁸² Ke-independenan lembaga negara ini berkaitan dengan beberapa hal: yakni, pertama, independen yang berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena jelas tegas merupakan bagian dari eksekutif.¹⁸³ Hal yang sama dibahasakan oleh William F.Fox Jr. yang menyatakan bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi tersebut. Atau, bila presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.¹⁸⁴

Kedua, selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: pertama, kepemimpinan yang kolektif bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan kolegial ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya. Kedua, kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan ketiga, masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*).¹⁸⁵

¹⁸² William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples & Explanations*, 2001, hlm. 23-24. Lihat juga Denny Indrayana, *Komisi Negara: Evaluasi kekinian dan Tantangan Masa Depan*, Makalah pada seminar Kompas, Sewindu Reformasi Menuju Visi 2030, Jakarta, 8 Mei 2006, hlm.3

¹⁸³ *Ibid.*, William F. Funk dan Richard H. Seamon, hlm 20

¹⁸⁴ William F. Fox Jr, *Understanding Administrative Law*, 2000 hlm. 56

¹⁸⁵ William F. Funk, *op.cit.*, hlm. 7

Selain komisi negara yang bersifat independent, terdapat juga lembaga negara lainnya yang bercorak *administrative agencies*. Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa yang merupakan bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.¹⁸⁶

Karenanya, dari berbagai definisi lembaga negara yang ada, secara garis besar taksonomi lembaga negara dapat dipetakan sebagai berikut; pertama, berdasarkan konsep trias politica, maka ada lembaga negara utama yang menjadi syarat utama keberadaan suatu negara dan ada lembaga negara penunjang. Kedua, berdasarkan konsep negara, maka ada lembaga negara utama yang bekerja dalam ruang lingkup cabang kekuasaan eksekutif. ketiga, berdasarkan independensinya, maka ada lembaga negara independen dalam artian bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun, dan ada juga lembaga eksekutif yang terkhusus menjadi perpanjangan tangan kekuasaan manapun, dan ada juga lembaga eksekutif yang terkhusus menjadi perpanjangan tangan kekuasaan eksekutif. keempat, berdasarkan aturan kelahirannya di dalam maka ada lembaga negara konstitusi karena tercantum secara langsung di dalam konstitusi dan lembaga negara yang lahir dari peraturan UU dan ada juga yang lahir melalui aturan selain UU yakni produk hukum keputusan (*beschikking*).

Di Indonesia, pola kelembagaan negara yang ada juga menunjukkan model pembagian kelembagaan seperti yang dikemukakan sebelumnya. Berdasarkan konsep trias politica, Presiden merupakan lembaga eksekutif, DPR dan DPD menjadi legislatifnya dan MA merupakan yudikatifnya. Lembaga lain seperti BPK dan Dewan Pertimbangan Presiden penunjang dari ketiga fungsi yang ada.

¹⁸⁶Log.cit

Dengan berdasarkan konsep negara, maka ada lembaga negara utama yang bekerja dalam konteks negara semisal BPK dan KPU. Lalu ada juga lembaga yang bekerja dalam ruang lingkup cabang kekuasaan eksekutif seperti Kepolisian dan Kejaksaan.

Berdasarkan independensinya, maka ada lembaga negara independen dalam artian bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun, misalnya KY dan KPU. Sedangkan, ada juga lembaga eksekutif yang terkhusus menjadi perpanjangan tangan kekuasaan eksekutif seperti Dewan Riset Nasional dan Komisi Hukum Nasional.

Sedangkan jika didasarkan atas aturan kelahirannya, maka ada lembaga negara konsitusi karena tercantum secara langsung di dalam konstitusi, misalnya DPR, DPD dan KY. Sedangkan, ada juga lembaga negara peraturan UU semisal KPK dan KPI. Tetapi ada juga yang lahir melalui aturan selain UU, semisal melalui keputusan yakni Komisi Hukum Nasional.

Pembagian berdasarkan independensinya menjadi menarik untuk ditilik lebih lanjut, apalagi jika dikaitkan dengan partisipasi sipil di dalamnya. Prinsip independensi yang diterjemahkan sebagai bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun telah menunjukkan urgensi adanya keterlibatan publik di dalamnya. Landasan hukum bagi lembaga harus menjamin keindependennya, bahkan juga menjamin prinsip keterlibatan publik di dalam proses seleksinya. Sedangkan *administrative agencies* mutlak menjadi kewenangan yang dipegang oleh eksekutif dan berarti sangat tergantung itikat presiden untuk membuka kesempatan peran masyarakat sipil di dalam kelembagaan maupun proses seleksinya.

Dalam kasus Indonesia, ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen, diantara sebagai berikut:

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik dan mengakar dan sulit untuk diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu dan lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN.
4. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan *auxiliary state agency* atau *watchdog institutions* di banyak negara yang berada dalam situasi menuju demokrasi telah menjadi kebutuhan bahkan keharusan—sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi, dan
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya di bawah kekuasaan otoriter.

Namun, pembentukan lembaga-lembaga tersebut harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik.¹⁸⁷

Hingga saat ini jumlah komisi-komisi negara yang sudah ada dasar hukumnya mencapai lebih dari 10 buah dengan dasar hukum pembentukan yang beragam. Ada yang diatur dalam UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden.

Berikut ini adalah daftar komisi-komisi negara yang ada:

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 75 UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Berdasarkan UU tersebut, Komnas HAM mempunyai tujuan dan fungsi untuk; a) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam PBB, serta Deklarasi HAM; b) meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampua berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan; c) melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian penyuluhan, pemantauanm dan mediasi tentang hak asasi manusia.

Untuk melasanakan fungsi penyuluhan, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan ;a)penyebarluasan wawasan mengenai ham kepada masyarakat Indonesia; b) upaya peningkatan kesadaran masyarakat tetnang ham melalui lembaga pendidikan formal dan non fornal sert berbagai kalangan lainnya dan c) kerjasama dengan organisasi, lembaga

¹⁸⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga-Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007, hlm 201-202.

atau pihak lainnya baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional di dalam bidang ham.

Untuk melaksanakan fungsi pengkajian dan penelitian, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan; a) pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan atau ratifikasi; b) pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia; c) penerbitan hasil pengkajian dari penelitian; d) studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia; e) pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia; dan f) kerjasama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasionala dalam bidang hak asasi manusia.

Terkait dengan mekanisme pemilihan anggota komnas HAM, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU No 39 Tahun 1999 yang mengatur bahwa anggota Komnas Ham dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Seluruh proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh komisi yang bersangkutan. Biasanya proses seleksi ini dilakukan oleh sebuah panitia seleksi yang dibentuk oleh komisi terkait. Hasil seleksi calon anggota kemudian diserahkan kepada DPR untuk dipilih. Presiden, selaku kepala negara, hanya meresmikan anggota yang telah dipilih oleh DPR.

2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 30 UU No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan UU tersebut, KPPU memiliki tugas sebagai berikut: a) melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, b) melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat, c) melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, d) memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, e) menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Sedangkan wewenang KPPU meliputi; a) menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, b) melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, c) melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f UU ini, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi, d) meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang

melanggar ketentuan undang-undang ini, e) mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan, f) memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat, g) memberitahukan putusan komisi dan atau persaingan usaha tidak sehat, h) menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU ini.

Terkait dengan mekanisme pemilihan anggota KPPU, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 31 ayat (2) UU No 5 Tahun 1999 yang mengatur bahwa anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR. Proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel yang kemudian melakukan proses penjurangan dan seleksi terhadap calon anggota komisi. Hasil seleksi pansel kemudian diserahkan kepada presiden untuk dipilih dan ditetapkan sebagai anggota komisi, sebelum memilih dan menetapkan anggota komisi. Presiden terlebih dahulu meminta persetujuan dari DPR.

3. Dewan Pers

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 15 UU No 40 Tahun 1999 tentang Pers. Berdasarkan UU tersebut, Dewan Pers mempunyai fungsi sebagai berikut: a) melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain; b) melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers, c) menetapkan dan mengawasi pelaksanaan kode etik jurnalistik; d) memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers, e)

mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah; f) memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan; dan g) mendata perusahaan pers.

Mekanisme pemilihan anggota Dewan Pers diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (3) UU No 40 Tahun 1999 yang mengatur bahwa ; a) anggota Dewan Pers dari wartawan, dipilih oleh organisasi wartawan; b) anggota dewan Pers yang berasal dari pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers, c) anggota dewan pers yang berasal dari tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

4. Komisi Perlindungan Anak (KPA)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak jo Kepres No 77 Tahun 2003 tentang komisi perlindungan anak. Berdasarkan peraturan tersebut, KPA memiliki tugas sebagai berikut: a) melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak; b) memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.

Terkait dengan mekanisme pemilihan anggota KPA, hal ini diatur dalam Pasal 75 ayat (3) UU No 23 Tahun 2002 yang mengatur bahwa anggota KPA diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR. Pengusulan calon

anggota komisi dilakukan oleh komisi negara tersebut melalui mekanisme seleksi yang dilakukan oleh komisi negara yang bersangkutan. Hasil seleksi kemudian diserahkan kepada Presiden. Sebelum menetapkan anggota komisi, Presiden terlebih dahulu meminta pertimbangan dari DPR.

5. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan UU tersebut, KPK mempunyai tugas sebagai berikut: a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; b) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; c) melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, d) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Terkait dengan mekanisme pemilihan pimpinan KPK, hal ini diatur dalam Pasal 30 ayat (1) yang mengatur bahwa pimpinan KPK dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon, pemerintah membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Panitia ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjaringan dan penyeleksian calon anggota komisi dan hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk diusulkan kepada DPR. DPR kemudian melakukan pemilihan terhadap calon anggota yang telah diusulkan oleh Presiden.

6. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 6 ayat (4) UU No 32 tahun 2002 tentang penyiaran. Berdasarkan UU tersebut, KPI mempunyai wewenang sebagai berikut: a) menetapkan standar program penyiaran, b) menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran; c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; e) melakukan koordinasi dan /atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Sedangkan tugas dan kewajiban KPI adalah: a) menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia; b) ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran; c) ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait; d) memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata dan seimbang; e) menampung, meneliti dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; f) menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Terkait dengan mekanisme pemilihan anggota KPI, hal ini diatur dalam Pasal 10 ayat (2) yang mengatur bahwa anggota KPI pusat dipilih oleh DPR dan KPI Daerah dipilih oleh DPRD Provinsi atas usul masyarakat melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka. Seluruh proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh KPI. Biasanya proses seleksi ini dilakukan oleh sebuah panitia seleksi yang dibentuk oleh KPI. Hasil seleksi calon anggota kemudian diserahkan kepada DPR untuk dipilih.

7. Komisi Yudisial

Lembaga ini dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 24 B UUD 1945 jo UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Berdasarkan Pasal 24B UUD 1945, Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel yang kemudian melakukan proses penjurangan dan seleksi terhadap calon anggota komisi. Hasil seleksi pansel kemudian diserahkan kepada Presiden untuk dipilih dan ditetapkan sebagai anggota komisi. Sebelum memilih dan menetapkan anggota komisi, Presiden terlebih dahulu meminta persetujuan dari DPR.

8. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Berdasarkan UU tersebut, LPSK memiliki wewenang untuk menangani pemberian perlindungan dan bantuan pada saksi dan korban. Terkait dengan mekanisme pemilihan anggota LPSK, hal ini diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UU No 13 Tahun 2006 yang mengatur bahwa anggota LPSK diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dalam melaksanakan seleksi dan pemilihan, Presiden membentuk panitia seleksi. Panitia

seleksi terdiri atas 5 orang, dengan komposisi 2 orang berasal dari unsur pemerintah dan 3 orang berasal dari unsur masyarakat.

9. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 yang mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri. Terkait dengan mekanisme pemilihan, anggota KPU dipilih oleh DPR atas usul dari Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon anggota komisi, Presiden membentuk tim seleksi yang berjumlah 5 orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, profesional dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Panitia ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksian calon anggota KPU dan hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk diusulkan kepada DPR. DPR kemudian melakukan pemilihan terhadap calon anggota KPU yang telah diusulkan oleh Presiden.

10. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Bawaslu berwenang : a) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu;b) memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi pemilu;c) memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran politik uang; d)menerima, memeriksa memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian

sengketa proses pemilu; e) merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota TNI dan netralitas anggota POLRI; f) mengambil alih sementara tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Propinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; g) meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu dan sengketa proses pemilu; h) mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; i) membentuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu LN; j) mengangkat, membina dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dan anggota Panwaslu LN; k) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu komisi atau lembaga independen yang lain sebagai berikut:

11. Komisi Informasi (UU No 14 tahun 2008)
12. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Keppres No.181/1998).
13. Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (UU No.28/1999 dan Keppres No. 127/1999).
14. Komisi Hukum Nasional (Keppres No.15/2000).
15. Komisi Ombudsman Nasional (Keppres No.44/2000).

16. Komisi Konstitusi (Tap MPR No.I/2002)
17. Komisi Kepolisian (UU No.2/2002).
18. Komisi Kejaksaan (UU No.16/2004 dan Perpres No.18/2004).
19. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU No. 27/2004).

Berkaca dari mekanisme yang ada dari keseluruhan lembaga negara independen tersebut, maka pada praktiknya, setidaknya ada beberapa pola rekrutmen keanggotaan lembaga negara independen ini, yaitu:

1. Anggota komisi dipilih oleh DPR atas usul dari Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon anggota komisi, pemerintah membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Panitia ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksian calon anggota komisi dan hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk diusulkan kepada DPR. DPR kemudian melakukan pemilihan terhadap calon anggota yang telah diusulkan oleh Presiden. Sebelum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan fit and proper test terhadap para calon. Setelah itu, pemilihan dilakukan melalui mekanisme voting. Terakhir, hasil dari DPR diserahkan kepada Presiden untuk disahkan. Seleksi dengan pola ini diterapkan pada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Informasi
2. Anggota komisi dipilih oleh DPR atas usul komisi tersebut. Seluruh proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh komisi yang bersangkutan. Biasanya proses seleksi yang dibentuk oleh komisi terkait. Hasil seleksi calon anggota kemudian

diserahkan kepada DPR untuk dipilih. Sebelum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon. Setelah itu pemilihan melalui mekanisme voting. Presiden, selaku kepala negara, hanya meresmikan anggota yang telah dipilih oleh DPR. Seleksi dengan pola ini diterapkan pada Komisi Nasional HAM, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Komisi Penyiaran Indonesia.

3. Anggota komisi dipilih oleh DPR atas usul dari komisi lain. Pola ini diterapkan pada mekanisme pemilihan anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Proses seleksi calon anggota Bawaslu dilakukan oleh KPU dengan membentuk Pansel. Hasil seleksi pansel diserahkan kepada KPU. KPU kemudian menyerahkan daftar calon anggota tersebut kepada DPR. DPR lah yang melakukan pemilihan. Sebelum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon. Setelah itu pemilihan dilakukan melalui mekanisme voting.
4. Presiden mengangkat anggota komisi atas persetujuan DPR. Proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel yang kemudian melakukan proses penjaringan dan seleksi terhadap calon anggota komisi. Hasil seleksi pansel kemudian diserahkan kepada Presiden untuk dipilih dan ditetapkan sebagai anggota komisi. Sebelum memilih dan menetapkan anggota komisi, Presiden terlebih dahulu meminta persetujuan dari DPR. Pola ini diterapkan pada Komisi Yudisial dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.

5. Presiden mengangkat komisi setelah mendapat pertimbangan DPR. Pengusulan calon anggota komisi dilakukan oleh komisi negara tersebut melalui mekanisme seleksi yang dilakukan oleh komisi negara yang bersangkutan. Hasil seleksi kemudian diserahkan kepada Presiden. Sebelum menetapkan anggota komisi, Presiden terlebih dahulu meminta pertimbangan dari DPR. Pola seleksi seperti ini diterapkan ada Komisi Perlindungan Anak
6. Khusus untuk Dewan Pers, anggotanya terdiri dari unsur wartawan, pimpinan perusahaan pers, tokoh masyarakat dan pakar komunikasi. Mekanisme pemilihan masing-masing unsur tersebut diserahkan kepada dua organisasi. Bagi anggota dari unsur pimpinan perusahaan pers dipilih oleh organisasi perusahaan pers. Dan bagi anggota dari unsur masyarakat dan pakar komunikasi dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

Dari keenam pola ini, ada beberapa ciri penting yang ditekankan dari proses seleksi lembaga negara independen ini. Pertama, pelibatan masyarakat sipil di dalamnya. Kedua, dilaksanakan langsung di bawah ranah kekuasaan negara. Inisiatif pengusulan dilakukan secara bergantian antara DPR dan Presiden, namun ada juga yang melibatkan lembaga itu sendiri dan melibatkan representasi segmen masyarakat tertentu. Ketiga, keanggotannya keseluruhan merupakan proses seleksi dengan mekanisme yang sedikit beragam.

Terkhusus untuk *executive agencies*, kesemua sistem pemilihannya menggunakan mekanisme penunjukkan oleh internal eksekutif baik melalui Presiden

maupun melalui menteri yang bersangkutan di bidangnya. Hal tersebut diatur dalam ketentuan hukum yang mendasari masing-masing lembaga. Diantaranya adalah:

No	KOMISI	DASAR HUKUM
1.	Komisi Hukum Nasional	Keppres No.15 /2000
2.	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Keppres No. 85/1999
3.	Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional	Keppres No. 132/1998
4.	Dewan Pembina Industri Strategis	Keppres No. 40/1999
5.	Dewan Riset Nasional	Keppres No. 94/1999
6.	Dewan Buku Nasional	Keppres No. 110/1999
7.	Dewan Maritim Indonesia	Keppres No. 161/1999
8.	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres No. 144/1999
9.	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165/1999
10.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	UU No.41/1999 dan Keppres No. 105/1999
11.	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan	Keppres No. 80/2000
12.	Komite Akreditasi Nasional	Keppres No. 78/2001
13.	Komite Penilaian Independen	Keppres No. 99/1999
14.	Komite Olahraga Nasional Indonesia	Keppres No. 72/2001
15.	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres No. 89/1999
16.	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran	PP No.102/2000
17.	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk	Keppres No.12/2000

	Pekerjaan Terburuk untuk Anak	
18.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Keppres No. 54/2005
19.	Dewan Gula Nasional	Keppres No.23/2003
20.	Dewan Ketahanan Pangan	Keppres No. 132/2001
21.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres No. 44/2002
22.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Keppres No. 151/2000
23.	Dewan Pertahanan Nasional	UU No.3/2003
24.	Badan Narkotika Nasional	Keppres No.17/2002
25.	Bakornas Penanggulangan Bencana dan Pengungsi	Keppres No. 3/2001 jo. Keppres No. 111/2001
26.	Badan Pengembangan TKI	Keppres No.29/1999
27.	Badan Pengelola Gelora Bung Karno	Keppres No. 72/1999
28.	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	PP. No. 23/2004
29.	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Keppres No. 83/1999
30.	Lembaga Non Departemen (sekitar 24 lembaga)	Keppres No. 3/2002 Perubahan Keppres No. 103/2001

Terdapat beberapa format yang dilakukan dalam proses penentuan keanggotaannya, yaitu:

1. Pengangkatan langsung oleh Presiden dengan mendengarkan masukan dari menteri yang bersangkutan di bidangnya. Misalnya saja pada Dewan Riset Nasional, Badan Koordinasi

Penanaman Modal dan Lembaga Sensor Film. Keanggotaan pada lembaga tersebut diangkat oleh Presiden dengan adanya masukan dari menteri yang membawahi bidang-bidang tersebut.

2. Langsung ditentukan Presiden atau Wakil Presiden sebagai ketuanya, ataupun ditunjuk langsung oleh Presiden. Sedangkan pelaksana hariannya diberikan kepada menteri yang bersangkutan. Keanggotaan lainnya ada dua macam; pertama, ada yang langsung ditentukan dijabat oleh Menteri atau pejabat tertentu dalam Departemen di bidang tersebut ataupun pejabat tertentu lainnya, misalnya: Dewan Ketahanan Pangan, Dewan Pengembangan Kawasan Indonesia Timur Indonesia, Dewan Pertahanan Nasional, Bakornas Penanganan Bencana dan Pengungsi, Dewan Buku Nasional. Kedua, melibatkan unsur masyarakat, ahli dan pakar di bidang tersebut. Ketika melibatkan unsur lainnya, mereka dipilih dan ditunjuk oleh menteri yang menjadi ketua harian lembaga tersebut. Misalnya: Dewan Kelautan Indonesia
3. Keanggotaannya langsung diembankan ke menteri yang bersangkutan pada bidang tersebut. Dapat langsung dipimpin oleh menteri yang bersangkutan atau menteri tersebut menunjuk pejabat tertentu untuk menjadi anggotanya. Misal: Komite Nasional Keselamatan Transportasi, Badan Narkotika Nasional, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, Komite Antar Departemen Bidang kehutanan, Komite Aksi Nasional bentuk Penghapusan Bentuk Pekerjaan terburuk untuk anak, Dewan Gula Nasional, Tim koordinasi penanggulangan kemiskinan, Komisi Penanggulangan AIDS, Komite Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

4. Keanggotaannya ditetapkan oleh Menteri yang melibatkan unsur masyarakat dan pelaku usaha pada bidang tertentu, misalnya Bidang pencakupan pengembangan sistem penyediaan air minum
5. Presiden mengangkat anggota komisi atas usul komisi tersebut. Mekanisme seleksi calon anggota komisi ditentukan oleh komisi tersebut. Pola ini diterapkan pada Komisi Kepolisian Nasional
6. Presiden memilih anggota komisi atas usul dari Jaksa Agung. Pola ini diterapkan pada Komisi Kejaksaan. Mekanisme seleksi calon anggota Komisi Kejaksaan dilakukan oleh Jaksa Agung. Jaksa Agung kemudian mengajukan nama calon anggota Komisi Kejaksaan kepada Presiden.

Selain lembaga negara yang bermodel independen dan administratif agencies, sesungguhnya ada beberapa lembaga negara yang meski dilahirkan dengan menggunakan produk hukum eksekutif ataru membiarkan campur tangan eksekutif di dalamnya, namun idealnya lembaga ini adalah independen. Urgensinya keindependenannya terlihat dari tugas yang terejawantah di dalam landasan hukumnya. Lembaga ini yaitu:

1. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang jo. UU No.25 Tahun 2003 tentang perubahan atas UU No.15 Tahun 2002 tentang tindak pidana pencucian uang. Berdasarkan UU tersebut, PPATK bertugas mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang. Idealnya, PPATK akan mengawasi transaksi keuangan yang tidak wajar, termasuk transaksi

yang dilakukan atas nama pemerintah. Karenanya, membuatnya berpola seleksi yang murni milik pemerintah, hal ini tidak terlalu tepat jika dikaitkan dengan keidealan independensi kerjanya.

Secara komposisi, PPATK dipimpin oleh seorang kepala dan dibantu oleh paling banyak 4 orang wakil kepala. Kepala dan wakil kepala PPATK ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Keuangan. Hal yang menunjukkan tingginya kewenangan menentukan pada kekuasaan eksekutif. Melihat derajat kewenangan yang dimiliki oleh PPATK, maka perlu dikaji untuk melibatkan legislatif dalam proses seleksi pejabat lembaga terkait, agar lebih independen di hadapan eksekutif.

2. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No.65 tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti kekerasan terhadap Perempuan. Berdasarkan Perpres tersebut, lembaga ini diberikan tugas dan kewenangan sebagai berikut: a) menyebarluaskan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan; b) melaksanakan pengkajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi perlindungan hak-hak asasi manusia perempuan; c) melaksanakan pemantauan, termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian tentang segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasi manusia perempuan serta penyebarluasan hasil pemantauan

kepada publik dan pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban dan penanganan; d) memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif dan yudikatif serta organisasi-organisasi masyarakat guna penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan; e) penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia, serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi manusia perempuan; f) mengembangkan kerjasama regional dan internasional guna meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi manusia perempuan.

Landasan peraturan yang menggunakan Perpres sedikit banyak mengganggu kinerjanya. Padahal, dua lembaga mengenai HAM lainnya merupakan lembaga negara independen yang idealnya menggunakan aturan yang bukan *beleid* pemerintah. Termasuk juga kerja yang seharusnya dilakukan oleh lembaga ini. Tugas dan kewenangannya yang memberikan usulan mengenai kebijakan dan kerangka hukum perlindungan perempuan kepada eksekutif, legislatif dan yudikatif menunjukkan jika idealnya lembaga negara ini merupakan lembaga negara independen.

Paragraf berikut ini akan lebih memfokuskan pembahasannya pada lembaga negara independen atau bagaimana seharusnya lembaga negara yang telah dideskripsikan sebelumnya. Secara keseluruhan, menarik untuk menganalisis secara komprehensif proses seleksi lembaga

negara independen. Pertama, lembaga negara yang independen pada hakikatnya adalah sebuah lembaga negara yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Keidealan independensi ini memerlukan jaminan dengan adanya keterlibatan *civil society* di dalamnya. Biar bagaimanapun, sebuah lembaga negara independen tentunya diidealkan merupakan representasi dari masyarakat secara luas sehingga diperlukan jaminan tiadanya pengaruh cabang kekuasaan manapun di dalamnya. Kedua, peranan *civil society* dalam proses rekrutmen lembaga-lembaga negara tersebut menjadi model yang penting dilakukan untuk menjamin adanya prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dengan kata lain, dengan adanya keterlibatan masyarakat sipil di dalamnya, maka prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam proses rekrutmen lembaga negara akan lebih terjamin. Kedua hal tersebut telah meniscayakan pentingnya untuk menempatkan lembaga negara independen ini dalam sebuah kerangka pemikiran proses seleksi yang baik untuk mendapatkan keanggotaan lembaga negara yang baik. Suatu proses seleksi yang mampu mempertemukan unsur negara dan *civil society* dalam suatu lembaga negara independen yang akan bertugas untuk membantu tugas negara dalam rangka mengurus warga negaranya dan tugas lainnya.

Prinsip keidealan suatu lembaga negara independen yang mampu mempertemukan konsep negara dan *civil society* di dalamnya ternyata belum mampu diwujudkan secara menyeluruh dalam konsep hukum seleksi lembaga negara di Indonesia. Di samping itu, landasan hukum yang melatari pembentukan peraturan perundang-undangan bagi pembentukan komisi-komisi negara ini ternyata masih terjebak pada pola standar masalah penyusunan peraturan perundang-undangan. Pertama, seringkali aturan terlihat tidak jelas dan terlalu umum sehingga membuka peluang untuk digunakan sesuai dengan kepentingan yang ada. Kedua, pengaruh

kepentingan oleh kelompok dominan di dalam lembaga penyusun peraturan perundang-undangan.

Permasalahan dan kelemahan yuridis yang sangat terlihat jelas adalah:

1. Kewenangan Pembentukan Panitia

Di tingkat kewenangan Presiden dalam membentuk panitia seleksi, meski mutlak menjadi kewenangan negara, melalui cabang eksekutif, namun pada saat yang sama, kewenangan yang berada pada presiden ini ternyata juga tidak mutlak. Hal ini terbukti pada beberapa lembaga negara, kewenangan presiden ini sama sekali minim, misalnya oleh DPR. Bahkan ada juga yang sama sekali melibatkan unsur kekuasaan negara, seperti di seleksi di keanggotaan Dewan Pers melalui UU No.40/1999.

Peran serta negara yang seharusnya ada dalam proses penunjukan pansel menjadi hilang. Padahal biar bagaimanapun peran serta negara menjadi unsur penting dalam mengawal model seleksi. Peran negara yang ikut dalam proses panitia seleksi ini paling tidak akan ikut juga mengawal isu anggaran yang biasanya minim untuk proses seleksi. Paling tidak, ketika kewenangan penunjukan pansel dipegang oleh DPR atau Presiden, penganggaran untuk mengawal proses seleksi akan jauh lebih jelas.

Proses penunjukan pansel yang melibatkan unsur negara juga menjadi trend yang terdapat di beberapa negara. Di Amerika, tidak menggunakan pansel, bahkan keanggotaan lembaga negara independen banyak yang *diappointee* secara langsung dengan melewati consent di DPR atau Senate. Di beberapa negara lain, Pansel malah merupakan perwakilan secara langsung yang dipegang oleh pejabat-pejabat publik.

Masih dalam kerangka pembentukan anggota panitia seleksi, beberapa lembaga negara memiliki *guidelines* tentang siapa yang akan dipilih masuk ke dalam panitia seleksi. Namun selebihnya tidak menentukan apa-apa. Misalnya, panel untuk Komisi Informasi di dalam UU No.14/2008 sama sekali tidak jelas. Hanya ditentukan prosesnya harus jujur, terbuka dan obyektif. Sedangkan di Panel KPU melalui UU No.22/2006 ditentukan secara lebih jelas bahwa panel harus mewakili unsur akademisi, profesional dan masyarakat yang bukan berasal dari partai politik (paling tidak 5 tahun terakhir). Dalam panel Komisi Yudisial melalui UU No.22/2004 malah sama sekali tidak ditentukan apa-apa.

Guidelines yang tidak jelas ini membuka praktik yang terjadi selama ini, yakni ketidakjelasan proses inisiasi panitia seleksi. Terkhusus siapa saja yang diidealkan mampu secara kapasitas dan merepresentasikan kepentingan masyarakat dalam melakukan seleksi, sehingga proses seleksi dijamin dilakukan oleh orang yang kredibel dan memiliki integritas.

2. Mekanisme kerja Panitia Seleksi

Selama ini, mekanisme kerja panitia seleksi menjadi persoalan karena beberapa hal. *Pertama*, tertutupan; kedua, kewenangan panitia seleksi yang tidak jelas. Tidak ada satupun peraturan yang menjelaskan secara gamblang perihal prinsip-prinsip kerja panitia seleksi, selain prinsip jujur, terbuka dan transparan yang dinisbahkan kepada panitia seleksi Komisi Informasi di dalam UU No.14/2008

Hal inilah yang membuka permasalahan penafsiran kewenangan pelaksanaan seleksi yang dilakukan oleh panitia seleksi. Akibatnya, tahapan masing-masing berbeda. Selain dengan tahapan berbeda-beda, proses penentuan dan pengambilan keputusan pun akhirnya

sangat longgar. Tidak ada ukuran baku dan standar yang jelas dalam mengerjakan panitia seleksi.

Masalah lain dari penafsiran akan tahapan ini ditunjukkan dengan keterbukaan informasi. Akhirnya, pada prakteknya hal lebih cenderung mengandalkan sosok-sosok yang berada di dalam panel di bandang membangun sebuah sistem transparansi kerja panel. Panel-panel yang banyak melibatkan tokoh masyarakat, akademisi dan kalangan LSM ternyata mampu lebih terbuka dalam memberikan informasi. Itupun cenderung lebih secara personal dibanding sebagai suatu sistem yang terbangun di dalam panel itu sendiri.

3. Sistem seleksi

Sistem Seleksi yang didasarkan pada model rekrutmen terbuka ternyata merupakan salah satu hal yang banyak dikritisi. Artinya, sistem rekrutmen yang terbuka ini meski lebih transparan namun juga menunjukkan beberapa catatan khususnya misalnya kesan seakan-akan menjadi ajang “cari pekerjaan”. Sehingga terkesan, orang yang mau mendaftar adalah orang yang mencari pekerjaan dan bukan bagian dari panggilan jiwa pada orang yang memiliki kapasitas dan kapabilitas di bidang tersebut.

Memang sudah ada upaya yang dilakukan oleh panitia seleksi dalam mendekati beberapa ‘calon unggulan’ dengan cara “jemput bola”, seperti pencalonan melalui LSM dan beberapa universitas terkemuka di Indonesia.¹⁸⁸ Hanya saja, hal ini sama sekali tidak menjamin penemuan sosok berkualitas karena terkendala pada beberapa hal. Pertama, pada tiadanya jaminan akan menjadi “calon jadi”. Proses seleksi yang selalu bertahap menjadikan proses seleksi benar-benar memiliki tahapan-tahapan yang dipola dengan syarat tertentu untuk

¹⁸⁸ Lihat laporan proses panitia seleksi KPK periode 2007-2011

berhasil melolosi tahapan tersebut. Layaknya memang adalah siapapun yang kemudian mengikuti tahapan itu lalu gagal memenuhi “*passing grade*” yang ditentukan, akan dianggap gagal dan karenanya tidak dapat diluluskan. Hal yang sama berlaku bagi pendaftar biasa (melamar) maupun pendaftar yang “jemput bola” (dilamar).

Kedua, ancaman proses *fit and proter test* di ujungnya telah menjadi momok yang menakutkan. Sehingga, sebagian besar orang yang punya kapasitas dan kapabilitas merasa tidak enjoy dengan proses *fit and proper test* yang dilakukan di DPR tersebut. Keseluruhan prinsip seleksi, kecuali KPI di UU No 32/2002 yang menggunakan cara rekrutmen terbuka dan *fit and proper test* DPR. Artinya, kendala yang ada di atas tersebut tetap saja menjadi pola standar dalam sistem rekrutmen anggota komisi negara.

4. Perihal Kewenangan DPR pada semua proses seleksi

Komposisi kepartaian yang menguasai DPR menjadi persoalan utama di proses seleksi. Seperti kita ketahui, model sistem kepartaian Indonesia adalah partai dengan corak *party discipline* yang kental dengan model oligarkhi. Dengan model ini, para oligarkilah yang kemudian memerintah partai. Akhirnya, partai berkembang menjadi kepentingan segelintir orang yang bekerja untuk dan membesarkan partai sebagai ajang perolehan kekuasaan.

Artinya, proses seleksi yang banyak melibatkan DPR pada praktiknya telah mengubah wajah proses seleksi yang diidealkan melibatkan rakyat melalui perwakilannya, tetapi hanya melibatkan kepentingan partai yang dibawakan oleh oligarkinya. Proses seleksi di DPR kemudian mengakibatkan lebih kuatnya faktor akseptabilitas politis dibandingkan akseptabilitas publik. Padahal pada saat yang sama, semua lembaga negara yang ada di

Indonesia, proses seleksi yang ada selalu menemukan kendala ketika sudah berhadapan dengan kepentingan partai di DPR.

Memang idealnya sebuah sistem seleksi tetap membutuhkan representasi wajah engara, baik melalui legislatif maupun eksekutif. Tetapi, keidealan ini memerlukan upaya sistemik model *checks and balances* antar cabang kekuasaan lainnya dan internal kelembagaan legislatif itu sendiri. Tanpa mekanisme kontrol yang terbangun di dalam landasan yuridis pembentukan seleksi maka akan sulit untuk menghindar dari permasalahan ini.

5. Fit and Proper Test dengan aturan internal

Pada dasarnya, semua aturan yang ada hanya menyebutkan keterlibatan DPR dengan kalimat “dipilih”, “persetujuan” atau “pertimbangan”. Namun dalam proses tersebut sama sekali tidak menyebutkan model *fit and proper test* yang ada pada saat ini sebagai cara untuk melakukan seleksi. Model *fit and proper test* terdapat dalam aturan tata tertib DPR. Itupun hanya menyebutkan tidak secara mendetail mengenai model *fit and proper test* ini.

Ketiadaan aturan formal yang melatari proses seleksi *fit and proper test* ini sangat berpotensi untuk diatur mengikuti keinginan partai politik yang berkuasa di DPR. Idealnya, sebuah *model fit and proper test* tidak bersandar ke aturan internal kelembagaan, apalagi harus diintegrasikan prinsip pelibatan masyarakat sipil di dalamnya.

6. Model *fit and proper test* di DPR

Model *fit and proper test* di DPR juga perlu mendapatkan perhatian. Saat ini, *fit and proper test* diterjemahkan menjadi mekanisme di dalam komisi. Para anggota DPR di komisi tersebut bertanya, lalu kemudian para anggota di-voting dengan model ‘beli paket’. Tiap anggota DPR akan memilih sejumlah nama yang disesuaikan dengan jumlah keanggotaan lembaga negara

yang disesuaikan dengan jumlah keanggotaan lembaga negara yang dibutuhkan. Hasilnya lalu ditetapkan oleh sidang paripurna sebagai hasil DPR.

Ada beberapa hal yang harusnya menjadi catatan tebal pada proses ini. Pertama, pertanyaan-pertanyaan yang dilontarkan oleh para anggota DPR. Praktiknya, sangat jarang ada pertanyaan yang benar-benar mampu membuka kapasitas para calon. Malah seringkali, proses pertanyaan ini dijadikan ajang untuk pembunuhan karakter calon yang tidak disukai termasuk dengan menggunakan pertanyaan yang tendensius atau sangat pribadi. Sebaliknya, pertanyaan-pertanyaan ringan disertai tepuk tangan para anggota DPR diberikan pada calon yang diinginkan oleh para anggota DPR.

Karenanya, terkesan para anggota DPR telah mempunyai kesimpulan tentang siapa calon mereka dibanding membuat pertanyaan-pertanyaan yang akan menganalisis kemampuan calon. Pelibatan publik juga sangat minim. Hampir tidak ada pelibatan masyarakat sipil di dalamnya, kecuali hanya sekedar menjadi penonton di ruangan tempat dilaksanakannya *fit and proper test*. Hal ini semakin mengukuhkan adanya akseptabilitas politik yang kuat dibanding akseptabilitas publik. Artinya, menunjukkan ketidakefektifan penggunaan *fit and proper test* dengan pertanyaan-pertanyaan dari para anggota DPR.

Dalam kasus Indonesia, ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen, diantaranya sebagai berikut:¹⁸⁹

- a. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik dan mengakar dan sulit untuk diberantas.

¹⁸⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga-lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007, hlm. 201-202

- b. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu dan lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain
- c. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrat karena persoalan birokrasi dan KKN
- d. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan auxiliary state agency atau watchdog institutions di banyak negara yang berada dalam situasi menuju demokrasi telah menjadi kebutuhan bahkan keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi
- e. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya di bawah kekuasaan otoriter.

Namun pembentukan lembaga-lembaga tersebut harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik.

Evaluasi

1. Bagaimana tanggapan anda terhadap supra struktur politik pasca amandemen UUD 1945?
Apakah anda setuju terhadap penghapusan beberapa lembaga negara atau pendirian beberapa lembaga negara termasuk komisi-komisi independen? Kemukakan argumentasi anda?
2. Dalam masa reformasi, muncul pro dan kontra terhadap eksistensi DPD? Bagaimana pendapat anda terhadap eksistensi lembaga tersebut untuk ke depannya?
3. Mengapa setelah amandemen bisa dikatakan sistem pemerintahan di Indonesia cenderung presidensiil quasi parlementer?

BAB III

SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pendahuluan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, negara Indonesia adalah berbentuk negara kesatuan. Pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensiil. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk menuju tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Karena tugas dan kewajiban Presiden sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintah daerah, sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (propinsi) dan di daerah kecil (kabupaten/kota) seperti dalam Pasal 18 UUD 1945.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sehingga apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu pula sebaliknya apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus, meskipun di daerah Kabupaten dan Kota menggunakan asas desentralisasi tidak menggunakan asas dekonsentrasi. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bagaikan orang tua dan anaknya yang selalu akan terjalin meskipun kadang-kadang terjadi konflik dalam hubungan tersebut. Selama bentuk negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada. Pemerintah pusat menjalankan kewenangannya

berdasarkan amanat konstitusi UUD 1945, sedangkan pemerintah daerah ada dan mempunyai kewenangan menjalankan pemerintahan di daerahnya karena diberikan berdasarkan undang-undang.

Reformasi di bidang politik dan administrasi pemerintahan kembali digelar dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 harus ditetapkan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014

Latar belakang perlunya ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, antara lain:

(a) Menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat; (b) Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan, dan efisien; (c) Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan; (d) Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah; dan (e) Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 harus ditetapkan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam UU nomor 23 tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang nomor 23 tahun 2014, tidak dibuat menjadi Peraturan Pemerintah seperti

pada Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 (PP nomor 38 tahun 2007 yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Daerah).¹⁹⁰

Hubungan yang baru antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, apalagi dalam pelaksanaannya Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Adanya pembagian 3 urusan ini menimbulkan ada skala prioritas urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan. Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Oleh karena itu sangat perlu dilakukan kajian terhadap pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tersebut yang akan berimplikasi dengan hubungan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

B. Landasan Konstitusional Pemerintahan Daerah

¹⁹⁰ Suprijanto Rijadi, *enam Perda Urusan Wajib Pemerintah Daerah*, <http://birokrasi.kompasiana.com/2014/12/24/enam-perda-urusan-wajib-pemerintah-daerah-698638.html>, diakses pada tanggal 6 Mei 2015

Dasar hukum penyelenggaraan Pemda mulai dari Indonesia merdeka sampai sekarang adalah:

1. Pasal 18 (+ amandemen 2) UUD 1945
2. UU No. 1 Tahun 1945
3. UU No. 22 Tahun 1948
4. UU NIT No. 44 Tahun 1950
5. UU No. 1 Tahun 1957
6. UU No. 18 Tahun 1965
7. UU No. 19 Tahun 1965
8. UU No. 5 Tahun 1974
9. UUNo. 5 Tahun 1979
10. UU No. 22 Tahun 1999
11. UU No. 25 Tahun 1999
12. UU No. 32 Tahun 2004
13. UU No. 23 Tahun 2014
12. Peraturan pelaksana lainnya.

C. Asas- asas penyelenggaraan pemerintahan daerah

Pasca amandemen terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan hukum pemerintahan daerah terutama berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Secara asasi yang mendasari adanya penyelenggaraan pemerintahand daerah adalah penggunaan asas-asas yang tercantum dalam setiap undang-

undangannya. Di bawah ini akan diterangkan mengenai 3 asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

1. Asas Desentralisasi dan Otonomi daerah dalam negara kesatuan

Menurut Hoogewarf, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rentan kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan dan di bidang pemerintahan.¹⁹¹ Sementara itu menurut Denno A.Rondinelli, Joh R.Nellis, dan G.Shabbir Cheema mengatakan “*decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central goverment to its field organizations. Local goverment, or non govermental organizations*”.¹⁹²

Menurut ketiga sarjana ini, desentralisasi merupakan pembentukan atau penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional yang kegiatannya secara substantial berada di luar jangkauan kendali pemerintahan pusat. Dalam bukunya, Jimly mengatakan bahwa secara umum pengertian desentralisasi itu sendiri biasanya dibedakan dalam 3 pengertian yaitu:¹⁹³

- a. desentralisasi dalam arti dekonsentrasi
- b. desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan
- c. desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah

¹⁹¹ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, hlm. 126

¹⁹² Krisna D.Darumurti, *Otonomi daerah:perkembangan pemikiran, pengaturan dan pelaksanaan*,Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 47

¹⁹³ *Ibid*, hlm. 28

pusat didaerah tanpa diikuti oleh pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan. Sebaliknya, desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*) berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintahan daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat. Sementara itu, desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan penyerahan itu, pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

Pada hakikatnya, desentralisasi itu sendiri dapat dibedakan dari karakteristiknya, yaitu;¹⁹⁴

1. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*), yaitu penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit organisasi pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan.
2. Desentralisasi fungsional (*functional decentralization*), yaitu penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya (seperti Subak di Bali).
3. Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus diri kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm. 47

politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat. Ini terkait juga dengan desentralisasi teritorial

4. Desentralisasi budaya (*cultural decentralization*), yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri. Misalnya, kegiatan pendidikan oleh kedutaan besar negara asing, otonomi nagari dalam menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri, dan sebagainya. Dalam hal ini sebenarnya tidak termasuk urusan pemerintahan daerah.
5. Desentralisasi ekonomi (*economic decentralization*), yaitu pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi
6. Desentralisasi administratif (*administratif decentralization*), yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit pemerintahan sendiri di daerah. Pengertiannya identik dengan dekonsentrasi.

Keenam karakteristik desentralisasi tersebut dapat dikaitkan dengan tujuan dan mafaat yang dapat diperoleh dengan ditetapkannya kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi yang pada pokoknya merupakan kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi kecenderungan terjadinya penumpukan kekuasaan di satu pusat kekuasaan. Di samping itu, dengan kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi juga diharapkan dapat terwujud fungsi-fungsi kekuasaan negara yang efektif dan efisien, serta terjaminnya manfaat-manfaat lain yang tidak dapat diharapkan dari sistem pemerintahan yang terlalu terkonsentrasi dan bersifat sentralistik.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Septi Nur Wijayanti, Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya di Indonesia*, Fakultas Hukum UMY bekerja sama dengan Divisi Publikasi dan Penerbitan LP3M UMY, Yogyakarta, 2009, hlm. 161

Oleh karena itu ada beberapa tujuan dan manfaat yang biasa dinisbatkan dengan kebijakan desentralisasi yaitu :¹⁹⁶

1. Dari segi hakikatnya, desentralisasi dapat mencegah terjadinya penumpukan (*concentration of power*) dan pemusatan kekuasaan (*centralised power*) yang dapat menimbulkan tirani.
2. Dari sudut politik, desentralisasi merupakan wahana untuk pendemokratisasian kegiatan pemerintahan.
3. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi dapat menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien
4. Dari segi sosial, desentralisasi dapat membuka peluang partisipasi dari bawah yang lebih aktif dan berkembangnya kaderisasi kepemimpinan yang bertanggung jawab karena proses pengambilan keputusan tersebar di pusat-pusat kekuasaan di seluruh daerah
5. Dari sudut budaya, desentralisasi diselenggarakan agar perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan-kekhususan yang terdapat di daerah, sehingga keanekaragaman budaya dapat terpelihara dan sekaligus didayagunakan sebagai modal yang mendorong kemajuan pembangunan dalam bidang-bidang lainnya.
6. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, karena pemerintah daerah dianggap lebih banyak tahu, dan secara langsung berhubungan dengan kepentingan di daerah, maka dengan kebijakan desentralisasi, pembangunan ekonomi dapat terlaksana dengan lebih tepat dan dengan biaya yang lebih murah

¹⁹⁶ Krishna d. Darumurti, Uumbu Rauta, *op.cit*, hlm. 30

Hal ini diperkuat oleh oleh Shabbir Cheema and Rondinelli ¹⁹⁷ menyampaikan paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik, dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang akan meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana seringkali rencana pemerintah tidak difahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

¹⁹⁷Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas, Rasyid, *op.cit*, hlm. 32-34

5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga private di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian pejabat pusat di daerah dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs di berbagai daerah. Propinsi, kabupaten dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ke III di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan.
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang mmenyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah.
10. Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elit

lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitive terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.

11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di daerah.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyedia barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, yaitu antara lain (1) dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, (2) sebagai

wahana pendidikan politik masyarakat di daerah, (3) dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional, (4) untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah, (5) guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan, (6) sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan, (7) sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah, dan yang terakhir adalah (8) guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.¹⁹⁸

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis pada tahun 1998. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim orde baru. Kedua proses tersebut bahkan mempunyai beberapa kesamaan yang tidak terbantahkan lagi. Kedua-duanya berlangsung pada saat perekonomian nasional sedang berada dalam kondisi sangat parah setelah krisis perekonomian 1998. Keduanya juga berlangsung dalam skala yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan hampir tanpa masa transisi yang memadai.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas, Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Pustaka Pelajar Offset, Jakarta, 2009, hlm.

vii

¹⁹⁹ Ni'matul Huda, *op.cit*, hlm. 416

Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar pula menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonomi yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI.

200

Lebih lanjut disampaikan Bagir Manan²⁰¹ otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapi pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka. Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkait erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.

²⁰⁰ Bagir Manan, *Op.cit* , hlm. 3

²⁰¹ *Ibid*, hlm. 26

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggara pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.²⁰²

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakupi kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zefbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya.²⁰³

Dengan demikian otonomi bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi negara yang efektif dan efisien. Otonomi adalah salah satu garda depan penjaga negara kesatuan. Sebagai penjaga negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial dengan cara menghormati dan menjunjung perbedaan-perbedaan antar daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya. Pengakuan atas berbagai perbedaan tersebut sangat penting untuk menunjukkan bahwa kehadiran daerah tetap penting di tengah tengah tuntutan kesatuan.²⁰⁴

²⁰²Ni'matul Huda, *op.cit*, hlm 411

²⁰³M.Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 161

²⁰⁴Bagir manan, *op.cit*, hlm.vii

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan.²⁰⁵ Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*Local Government*)²⁰⁶. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan Pemerintah lokal (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.²⁰⁷

Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan menjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (prinsip *unity command*).²⁰⁸

Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan

²⁰⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII, 2001, hlm. 21

²⁰⁶ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 8

²⁰⁷ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014, hlm. 241

²⁰⁸ Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume I, Edisi kedua 2004, hlm. 9

Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan, dan antar satuan organisasi pemerintahan.²⁰⁹

Substansi pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah Provinsi terdapat Kabupaten dan Kota. Hal ini juga termaktub di dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2104.

Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsistensi dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.²¹⁰

Otonomi daerah di Indonesia memasuki babak baru dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Perubahan pemerintahan daerah di Indonesia kalau mengacu dimensi waktu, sebenarnya relatif tidak panjang, apalagi kalau melihat perubahan pemerintahan daerah pasca reformasi, hanya kurang satu dasawarsa perubahan

²⁰⁹ Ni'matul Huda, log.cit

²¹⁰ MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, hlm. 102-103

pengelolaan pemerintahan daerah mengalami berbagai perubahan. Perubahan kebijakan dalam hubungan pusat dan daerah tidak bisa dilepaskan dari konteks, format dan ideologi politik penguasa. Ketika penguasa baru saja tampil dan menyusun kekuatan, maka dikembangkan kebijakan yang agak terbuka. Namun ketika kekuasaan sudah berhasil mengkonsolidasi diri, maka kebijakan bisa dirubah dengan tertutup, otoritarisme atau malah totaliterisme. Munculah pergeseran dari *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan) menjadi *open and arrangement* atau *residual power* (konsep kekuasaan sisa).

Konsep Desentralisasi dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 ini adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonomi. Sedangkan pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan pasal 18 ayat (5) UUD 1945 bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penyerahan urusan tersebut dimaksudkan membawa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Selain itu 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.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasi urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya secara rinci disebutkan dalam pasal 10 ayat (1) mengenai urusan pemerintahan absolut yang merupakan sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Sedangkan yang disebut sebagai urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren di dalam Pasal 9 ayat (3) dijelaskan bahwa yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar tersebut adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Selanjutnya dalam Pasal 12 ayat (1) dijelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat ; dan f. sosial. Dalam pasal 12 ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d.

pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan diatur dalam Pasal 12 ayat (3) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Diagram berikut menggambarkan pembagian urusan pemerintahan sesuai Undang-Undang 23 Tahun 2014.



Sumber : Kementrian Dalam Negeri, 2015

2. Asas Dekonsentrasi

Menurut UU No 23/2014, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Adapun ciri-ciri dekonsentrasi sebagai berikut:

- a. bentuk pemencaran adalah pelimpahan;
- b. pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perorangan);
- c. yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu;
- d. yang dilimpahkan **tidak** menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Keuntungan daerah dengan penggunaan asas dekonsentrasi antara lain : mengurangi keluhan-keluhan daerah ; membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat ; memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintah dengan yang diperintah/rakyat.

Hubungan asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi *pertama* dekonsentrasi hakekatnya sama dengan desentralisasi, hal ini disebabkan keduanya mengandung “pemencaran” ; *Kedua* dekonsentrasi hakekatnya merupakan subsistem desentralisasi,

karena desentralisasi bersifat kenegaraan, sehingga penyelenggaraan desentralisasi merupakan bagian dari organisasi negara dan menunjukkan tatanan penyelenggaraan negara. Sedangkan dekonsentrasi bersifat kepegawaian (*ambtelijke*). Dekonsentrasi adalah unsur desentralisasi Dekonsentrasi tidak lain dari pada salah satu jenis desentralisasi, dekonsentrasi adalah pasti desentralisasi tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi.

3. Asas Tugas Pembantuan

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Dasar perlunya diselenggarakan asas tugas pembantuan antara lain: (1) Keterbatasan kemampuan pemerintah Pusat atau Daerah yang lebih tinggi dalam hal yang berhubungan dengan perangkat atau sumber daya manusia maupun biaya ; (2) Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintahan ; (3) Sifat urusan yang dilaksanakan

Adapun materi muatan tugas pembantuan adalah:

(1) urusan tersebut berakibat langsung kepada masyarakat;

- (2) urusan yang secara tidak langsung tidak memberi dampak terhadap kepentingan masyarakat, karena semata-mata membantu urusan pusat;
- (3) urusan yang meningkatkan efisiensi dan keefektifan pelayanan;
- (4) urusan yang tidak bersifat strategis nasional dan urusan yang tidak memerlukan keseragaman nasional.

Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakannya). Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur “penyerahan” (*overdragen*) bukan “penugasan” (*opdragen*). Otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh .

D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan selalu mengalami pasang surut. Hal ini sangat dipengaruhi *political will* dari rezim yang berkuasa. Di awal masa Orde Baru, muncul semangat akan pelaksanaan otonomi daerah yang itu berarti Pemerintah Pusat memiliki *political will* untuk memberikan kekuasaan yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Akan tetapi setelah konsolidasi kekuasaan terjadi, pemerintahan Orde Baru malah mengambil kebijakan yang sentralistis dengan alasan stabilitas politik.

Setelah reformasi, semangat otonomi daerah merupakan salah satu agenda yang dikemukakan. Oleh karena itulah, setelah reformasi muncul UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dengan semangat

desentralisasi yang kuat. Salah satu hasil dari semangat tersebut adalah ditetapkannya UU tentang keistimewaan Aceh sebagai Nanggroe Aceh Darussalam dengan keistimewaan pelaksanaan syariat Islam dan Provinsi Papua. Akan tetapi, dalam pelaksanaan otonomi daerah itu, di lapangan banyak sekali kasus-kasus dan dampak samping yang terjadi, sehingga menurunkan apresiasi masyarakat luas terhadap kebijakn otonomi itu sendiri.²¹¹ Hal ini kemudian mendorong pemerintah untuk mengusulkan revisi terhadap UU No.22 Tahun 1999, yang kemudian ditolak oleh DPR. Meskipun rencana dan usulan tersebut tidak disetujui, namun berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa pola hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah selalu mengalami pergeseran paradigma dalam memandang hubungan keduanya.

Pada tahun 2004, DPR menyetujui perubahan UU No. 22 Tahun 1999 dengan diundangkan UU No. 32 Tahun 2004 yang dilandasi oleh semangat untuk mewujudkan iklim demokrasi yang luas di daerah dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yang merupakan amanah dari amandemen UUD 1945. Pemerintahan Daerah pasca reformasi lebih menekankan pada asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan kepada daerah tertentu yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945. Semangat kebijakan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahn Daerah pasca reformasi memang mengidealkan hubungan yang tidak terlalu hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

²¹¹ Ibid, hlm 269-270.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 harus ditetapkan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang nomor 23 tahun 2014. Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diklasifikasi urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan

masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.²¹²

Hubungan antara Pemerintah Pusat (Pusat) dan Daerah mencakup isi yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas.²¹³

Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward dapat dibedakan menjadi tiga, yakni :²¹⁴ Pertama, *The relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan; kedua *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari

²¹²Syaukani, HR dkk, op.cit, hlm xvii

²¹³Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, , 2009, hlm. 1

²¹⁴ Ni'matul Huda, Op.cit, hlm. 248,

pemerintah pusat; ketiga *The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.²¹⁵ Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila; pertama urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah ditemukan, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia. Salah satu aspek yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan

²¹⁵ Bagir manan, op.cit, hlm.37

organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, titik berat pelaksanaan akan diletakkan pada daerah yang mana. Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat ditentukan oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan.²¹⁶

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dapat diterjemahkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut:²¹⁷

²¹⁶ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm 194-195

²¹⁷ Septi Nur wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, makalah dipresentasikan dalam *Simposium Nasional Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014: Desentralisasi Atau Re-Sentralisasi?*, UNPAD, 8 Juni 2015, hlm. 14-17

1. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian kewenangan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, dimana dalam pasal 9 (sudah disebutkan di halaman sebelumnya) bahwa Urusan pemerintahan Konkuren inilah yang menjadi dasar Otonomi Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan meliputi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Pada Urusan Wajib ada Urusan Wajib Pelayanan dasar dan Urusan Wajib Non Pelayanan Dasar. Berdasarkan pembagian urusan kewenangan tersebut, merujuk pada teori Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward termasuk *The Agency Model* . Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.
2. Pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut berdasarkan Pasal 13 didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Prinsip akuntabilitas dimaksudkan bahwa Penanggungjawabnya berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Adapun yang dimaksud dengan prinsip efisiensi adalah Perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Sedangkan Prinsip eksternalitas merupakan Luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Dan Prinsip kepentingan strategis nasional bahwa dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain.

3. Berdasarkan pasal 13 ayat (2) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional
4. Sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi disebutkan dalam Pasal 13 ayat (3) meliputi ;
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampaknegatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
5. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (4) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;

- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.
6. Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Hal ini tercantum dalam Pasal 16. Norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
7. Pada pasal 18 ditentukan adanya skala prioritas pelaksanaan urusan, bahwa Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Juga ditekankan bahwa Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain,

Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota wajib memprioritaskan 6 (enam) urusan Pelayanan Dasar yang disebut pada Pasal 12, yaitu : pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Artinya keenam program pelayanan dasar ini mendapatkan prioritas pembiayaan, SDM, Sarana/prasarana, dan manajemennya sehingga bisa berjalan baik ditingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Berkaitan dengan urusan wajib pemerintahan berkaitan dengan pelayanan dasar (8 urusan) tidak perlu diatur lagi di Daerah karena sudah memiliki SPM dan NSPKnya, sehingga Daerah sudah langsung dapat melaksanakannya;

8. Sedangkan berkaitan dengan urusan wajib non pelayanan dasar (18 urusan) perlu dilakukan pemetaan urusan masing-masing Daerah (Pasal 24), dimana bahwa intensitas masing-masing urusan tersebut pasti berbeda, hal ini dilakukan untuk menentukan tipologi SKPD. Semakin tinggi tipologi urusannya, maka alokasi APBN akan semakin besar, tidak selama ini yang dibuat sama rata di semua daerah. Pemetaan dilakukan dengan variable umum, terdiri dari jumlah penduduk, besaran APBD, dan luas wilayah, sedangkan untuk variable khususnya dapat disusun bersama-sama dengan kementerian/lembaga terkait.
9. Menurut DR. Kurniasih, SH, M.Si selaku Direktur Urusan Pemerintah Daerah Wilayah I Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri. Sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, terjadi peralihan kewenangan urusan pemerintahan, hal ini perlu segera dilakukan peralihan kewenangan tersebut, bukan dengan MoU (kesepakatan/kerjasama) karena Pemerintah Daerah merupakan sub ordinat dari Pemerintahan di atasnya.²¹⁸ Perlu adanya

²¹⁸ <http://wirapati.raddien.com/2015/03/sosialisasi-implementasi-uu-232014-bagi.html>, diakses pada tanggal 5 mei 2015

penegasan terhadap kekuasaan pemerintahan, bahwa sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD 1945 dimana kekuasaan pemerintahan tersebut diurai ke dalam berbagai urusan pemerintahan, dimana berbagai urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan di Daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Selanjutnya beliau menjelaskan bahwa untuk pemetaan urusan pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan, dimana tujuan dari pemetaan ini adalah menentukan Daerah apakah mempunyai atau melaksanakan urusan pemerintahan pilihan dimana Pemetaan urusan pemerintahan ini secara umum bertujuan untuk menyusun SOTK Pemerintah Daerah dimana nomenklatur perangkat daerah harus memperhatikan pedoman dari kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait. Hal ini diatur dalam Pasal 211

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini pun berpedoman dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana tujuan umumnya antara lain: (a) Untuk menjaga profesionalisme dan menjauhkan birokrasi dari intervensi politik maka perlu diatur Standar Kompetensi Jabatan dalam birokrasi pemerintah daerah dan (b) Selain memenuhi kompetensi teknis, kompetensi manajerial dan kompetensi *social cultural* menjadi pertimbangannya.
 11. Berkaitan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 perlu ditekankan kembali bahwa: (a) Dengan berlakunya Undang-Undang 23 Tahun 2014 otomatis urusan pemerintahan harus beralih, sedangkan yang diberikan tenggang
-

waktu diselesaikan 2 tahun ke depan adalah yang berkaitan dengan Personel, pendanaan, Sarana dan prasarana serta dokumen (P3D). Hal ini sesuai dengan Pasal 404 UU Nomor 23 Tahun 2014 dan (b) Perubahan SOTK dilakukan setelah adanya pemetaan urusan pemerintahan, Provinsi perlu melakukan pemetaan urusan Kabupaten/Kota didampingi oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non kementerian. Yang perlu diperhatikan adalah akibat adanya peralihan kewenangan, seperti personil/pegawai, aset dan pendanaannya.

Evaluasi

1. Bagaimana pendapat anda tentang dinamika dasar hukum penyelenggaraan daerah sejak orde lama sampai sekarang?
2. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 terjadi pelaksanaan yang berbeda dibanding dengan uu sebelumnya. Sebutkan 5 perbedaan tersebut!
3. Jelaskan apa yang disebut dengan asas desentralisasi, asas dekosentrasi dan asas tugas pembantuan!

BAB IV

HUKUM KEWARGANEGARAAN

A. Pendahuluan

Hukum kewarganegaraan merupakan salah satu hal yang penting harus dibahas dalam materi Hukum Tata Negara. Hal ini dikarenakan warga negara adalah salah satu unsur berdirinya negara, tidak ada negara yang tidak mempunyai warga negara. Negara mempunyai kewajiban melindungi dan memenuhi kebutuhan terhadap warga negaranya serta memberikan solusi permasalahan yang dihadapi warga negaranya. Kewajiban warga negara dalam materi ini hanya dibatasi terhadap permasalahan yang berhubungan dengan kenegaraan, terutama prosedur menjadi warga negara Indonesia. Sedangkan tentang hak-hak warga negara dipaparkan dalam mata kuliah hukum dan hak-hak asasi manusia. Sehingga sangat perlu sekali dibicarakan tentang hukum kewarganegaraan Indonesia, supaya mahasiswa mengetahui dan memahami bagaimana memperoleh status kewarganegaraan.

Sebelum membahas lebih lanjut tentang hukum kewarganegaraan, akan dikemukakan terlebih dahulu tentang definisi warga negara, rakyat, bangsa dan penduduk. Berikut definisi dan perbedaan dari masing-masing istilah tersebut:²¹⁹

1. **Warga negara** adalah penduduk negara
2. **Rakyat** adalah masyarakat yang mempunyai persamaan kedudukan sebagai obyek pengaturan dan penataan oleh negara dan mempunyai ikatan kesetiakawanan serta

²¹⁹ Harsono, *Hukum Tata Negara: Perkembangan pengaturan kewarganegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hlm.1-2

kesadaran sebagai kesatuan dalam hubungan keorganisasian negara. Bisa dikatakan rakyat sebagai lawan dari penguasa

3. **Bangsa** adalah rakyat yang berkemauan untuk mempunyai negara atau untuk bernegara
4. **Penduduk** adalah orang-orang yang bertempat tinggal secara sah dalam suatu negara berdasarkan peraturan perundang-undangan kependudukan sah dari negara yang bersangkutan

Istilah warga negara tidak menunjuk pada obyek yang sama dengan istilah penduduk. WNI ada yang penduduk Indonesia dan ada yang bukan penduduk Indonesia. Penduduk Indonesia ada yang warga negara Indonesia dan ada yang orang asing. Konsekuensi hukum warga negara maupun penduduk menyangkut hak-hak dan kewajibannya. Konsekuensi warga negara lebih luas daripada konsekuensi hukum status penduduk. Perbedaan antara kelompok warga negara dengan orang asing terletak pada hubungan yang ada antara negara dengan masing-masing kelompok tersebut. Hubungan antara negara dengan warga negara lebih erat hubungan antara negara dengan orang asing.

Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam bukunya, setiap warga negara mempunyai hubungan yang tidak terputus, walaupun warga negara yang bersangkutan telah berdomisili di luar negeri, selama dia tidak memutuskan kewarganegaraanya. Sebaliknya seorang asing hanya mempunyai hubungan selama dia bertempat tinggal di wilayah negara tersebut. Karena itu adalah menjadi kewajiban dari negara untuk melindungi setiap penduduk di negaranya.²²⁰

²²⁰ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit*, hlm. 292

B. Dasar Hukum Kewarganeraan

Setelah sekian lama menggunakan dasar hukum produk orde lama, akhirnya pada tanggal 1 Agustus 2006. Pemerintah dan DPR telah menyetujui bersama Rancangan Undang-Undang tentang kewarganegaraan Republik Indonesia menjadi UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan Indonesia.

Dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI, maka UU Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI sebagaimana diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 1976 Tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Selain itu, semua peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur mengenai kewarganegaraan dinyatakan tidak berlaku karena tidak sesuai dengan prinsip yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pada bab ini diprioritaskan membahas hukum positif yaitu UU nomor 12 Tahun 2006 dan permasalahan yang muncul atau akibat dari lahirnya UU tersebut. Setelah sekian lama menggunakan UU Nomor 62 Tahun 1968, baru pada tahun 2006 berhasil disepakati undang-undang kewarganegaraan yang baru. Kalau kita evaluasi pada masa tahun 1968 sampai 2006 banyak sekali permasalahan yang belum terakomodasi dalam UU nomor 62 tahun 1968. Antara lain tentang:

1. Perkawinan beda agama
2. Status kewarganegaraan anak hasil perkawinan campuran beda negara
3. Perkawinan sejenis (LGBT)
4. Hidup bersama tanpa status menikah

5. Poligami
6. Perdagangan manusia (*human trafficking*)
7. Dan lain-lain

Meskipun dengan disahkannya UU Nomor 12 tahun 2006 belum mengatasi semua permasalahan di atas, namun sudah ada kejelasan tentang status anak hasil perkawinan campuran beda negara. Sedangkan untuk masalah lain misalnya perkawinan beda agama belum diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2006. Karena hal ini berkaitan dengan undang-undang perkawinan beda agama di Indonesia, sehingga banyak terjadi perkawinan beda agama yang dilakukan di negara asing yang membolehkan aturan tersebut. Masalah poligami juga terkait undang-undang perkawinan, karena pada dasarnya UU Nomor 1 Tahun 1974 menganut asas monogami, sehingga memang belum ada pengaturan tentang poligami. Begitu masalah LGBT, akhir-akhir ini banyak terjadi kasus yang belum bisa diselesaikan.

C. Sejarah Pengaturan Kewarganegaraan dan Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan

Pengaturan masalah kewarganegaraan RI mengalami perkembangan sebagai berikut:

1. Sejak proklamasi kemerdekaan RI diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara.
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946.
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang Memperpanjang Waktu untuk Mengajukan Pernyataan Berhubungan dengan Kewargaan Negara Indonesia.

4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1948 tentang Memperpanjang Waktu lagi untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewargaan Negara Indonesia.
5. Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI.
6. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958.
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI

D. Asas-Asas Kewarganegaraan

Di dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 dianut beberapa asas, yaitu:

1. Asas *Ius Sanguinis (law of the blood)*, yaitu kewarganegaraan berdasarkan keturunan. Menurut asas ini seseorang adalah warga negara jika dilahirkan dari orang tua warga negara. Asas ini merupakan asas yang memudahkan bagi adanya solidaritas. Namun demikian tidak semua menggunakan asas ini, sebab meskipun suatu negara mengatur kewarganegaraan berdasarkan persamaan keturunan, namun ikatan antara negara dengan warga negaranya dapat menjadi tidak erat bila warga negara tersebut tinggal lama di negara lain. Sebaliknya tinggal bersama di suatu negara mengeratkan hubungan yang penuh rasa solidaritas antara orang-orang yang tinggal bersama di negara tersebut.²²¹ Asas ini juga banyak digunakan oleh negara yang merupakan negara emigrasi, dimana banyak warga negaranya pindah ke negara lain. Hal ini diupayakan untuk melesarikan hubungan antara warga negaranya yang pindah ke negara lain beserta keturunannya. Menurut Jimly yang mengutip bukunya Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, dianutnya

²²¹ Harsono, *Op.cit*, hlm. 3

asas *ius sanguinis* ini terasa sekali manfaatnya bagi negara-negara yang berdampingan dengan negara lain (*neighboring countries*) yang tidak dibatasi oleh laut seperti negara-negara eropa kontinental. Di negara-negara demikian ini, setiap orang dapat dengan mudah berpindah-pindah tempat tinggal kapan saja menurut kebutuhan. Anak-anak yang dilahirkan di negara lain akan tetap menjadi warga negara dari negara asal orang tuanya. Hubungan antara negara dan warga negaranya yang baru lahir tidak terputus selama orang tuanya masih tetap menganut kewarganegaraan dari negara asalnya.²²²

2. Asas *Ius Soli (law of the soil)* secara terbatas, yaitu kewarganegaraan seseorang yang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang terbatas diberlakukan terbatas bagi anak-anak. Menurut asas ini seseorang yang dilahirkan dalam wilayah suatu negara adalah warga negara dari negara tersebut. Asas ini cenderung digunakan oleh negara-negara yang muda usianya yang masih membutuhkan rakyat yang berasal dari pendatang. Di samping itu *ius soli* cenderung juga digunakan oleh negara imigrasi, dimana banyak orang asing pindah ke negara itu. Dengan digunakannya asas ini, maka keturunan orang asing yang lahir di negara tersebut menjadi warga negara. Sehingga dapat dicegah membengkaknya orang asing. Banyaknya orang asing di suatu negara dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan. Jika ada orang yang menyangkut orang asing tersebut, akan melibatkan kedutaan-kedutaan yang bersangkutan yang berada di negara tersebut.²²³
3. Asas Kewarganegaraan Tunggal, maksudnya adalah menentukan satu kewarganegaraan bagi seseorang.

²²² Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 293

²²³ *Log.cit*

4. Asas Kewarganegaraan Ganda Terbatas, maksudnya adalah kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU ini. Undang-Undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (bipatride) ataupun (apatride).
5. Dalam memperoleh kewarganegaraan dikenal adanya stelsel aktif dan stelsel pasif. Dengan stelsel aktif seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan dengan melakukan perbuatan hukum tertentu. Sebaliknya stelsel pasif seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan dengan tidak melakukan perbuatan hukum apapun. Dikenal pula hak opsi yaitu hak untuk memilih kewarganegaraan berada dalam stelsel aktif, dan hak repudiasi yaitu hak untuk menolak kewarganegaraan terdapat dalam stelsel pasif.

Disamping asas-asas itu, UU Nomor 12 Tahun 2006 juga menganut beberapa asas khusus, yaitu:

1. Asas Perlindungan Maksimum: pemerintah wajib berikan perlindungan penuh kepada setiap WNI di manapun dia.
2. Asas Persamaan di dalam Hukum dan Pemerintahan: bahwa setiap warga negara Indonesia mendapatkan perlakuan sama di depan hukum dan pemerintahan.
3. Asas Kebenaran Substantif: Prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
4. Asas Non-Diskriminatif: tidak membedakan perlakuan dalam ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan dan gender.

5. Asas Pengakuan dan Penghormatan Terhadap Hak Asasi Manusia: segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia.
6. Asas Keterbukaan: segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.

E. Apatride, Bipatride, dan Multipatride

Penggunaan asas *ius soli* dan *ius sanguinis* mempunyai peluang untuk menimbulkan permasalahan. Hal ini dikarenakan masing-masing negara mempunyai hak untuk menentukan asas mana yang akan diterapkan dalam peraturan kewarganegaraan di masing-masing negaranya. Permasalahan itu muncul antara lain; **Apatride** : dapat terjadi karena adanya anak-anak yang lahir di negara yang menggunakan asas *ius sanguinis* dalam penentuan kewarganegaraannya, dari orang tua warga negara lain yang menggunakan *ius soli* dalam penentuan kewarganegaraannya. Di negara yang menggunakan asas *ius sanguinis* anak-anak tersebut bukan warga negara, karena bukan keturunan warga negara dari negara tersebut, dan untuk negara yang menggunakan *ius soli* mereka bukan warga negara, karena mereka tidak lahir di negara tersebut.

Bipatride: dapat terjadi karena adanya anak-anak yang lahir di negara yang menggunakan *ius soli*, dari orang tua warga negara lain yang menggunakan *ius soli*, dari orang tua warga negara lain yang menggunakan *ius sanguinis*. Di negara yang menggunakan *ius soli* mereka warganegara, karena lahir di negara tersebut, dan di negara yang menggunakan *ius sanguinis* mereka juga warganegara, karena mereka keturunan warga negara dari negara tersebut. ²²⁴

²²⁴ Jimli Asshidiqie, *Op.Cit*, hlm. 139

Bipatride dapat terjadi karena adanya persamaan peraturan kewarganegaraan antara negara-negara yang bersangkutan.

F. Prosedur Kewarganegaraan Indonesia

Sebelum dibahas prosedur kewarganegaraan Indonesia, akan dikaji terlebih dahulu mengenai lima prosedur atau metode perolehan status kewarganegaraan, yaitu :²²⁵

1. *Citizenship by birth*
2. *Citizenship by descent*
3. *Citizenship by naturalisation*
4. *Citizenship by registration*
5. *Citizenship by incorporation of territory*

Pertama, *Citizenship by birth* adalah pewarganegaraan berdasarkan kelahiran di mana setiap orang yang lahir di wilayah suatu negara, dianggap sah sebagai warga negara yang bersangkutan. Asas yang dianut di sini adalah *ius soli*, yaitu tempat kelahiranlah yang menentukan kewarganegaraan seseorang. Namun dalam praktik, hal ini juga tidak bersifat mutlak.

Kedua, *Citizenship by descent* adalah pewarganegaraan berdasarkan keturunan di mana seseorang yang lahir di luar wilayah suatu negara dianggap sebagai warga negara karena keturunan, apabila pada waktu yang bersangkutan dilahirkan, kedua orang tuanya adalah warga negara dari negara tersebut. Asas yang dipakai disini adalah *ius sanguinis*, dan hukum kewarganegaraan Indonesia pada pokoknya menganut asas ini, yaitu melalui garis ayah.

²²⁵ Jimly Asshidiqie, *Op.cit*, hlm. 146-148

Ketiga, *Citizenship by naturalization* merupakan pewarganegaraan orang asing yang atas kehendak sadarnya sendiri mengajukan permohonan untuk menjadi warga negara dengan memenuhi segala persyaratan yang ditentukan untuk itu.

Keempat, *Citizenship by registration*, merupakan pewarganegaraan bagi mereka yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu dianggap cukup dilakukan melalui prosedur administrasi pendaftaran yang lebih sederhana dibandingkan dengan metode naturalisasi yang lebih rumit. Misalnya, seseorang wanita asing yang menikah dengan pria berkewarganegaraan Indonesia, haruslah dipandang mempunyai kasus yang berbeda dari seseorang yang secara sadar dan atas kehendaknya sendiri ingin menjadi warga yang secara sadar dan atas kehendaknya sendiri ingin menjadi warga negara Indonesia dengan menempuh proses naturalisasi. Untuk kasus ini dapat saja ditentukan dalam undang-undang bahwa proses pewarganegaraannya tidak harus melalui prosedur naturalisasi, melainkan cukup melalui proses registrasi. Dapat pula terjadi, seorang anak dari ayah asing dan ibu warga negara Indonesia, setelah dewasa memilih kewarganegaraan Indonesia, maka proses pewarganegaraannya cukup dilakukan melalui prosedur administrasi pendaftaran disertai surat pernyataan kewarganegaraan.

Kelima, *Citizenship by incorporation of territory* yaitu proses pewarganegaraan karena terjadinya perluasan wilayah negara. Misalnya ketika Timor Timur menjadi wilayah negara Republik Indonesia, maka proses pewarganegaraan warga Timor Timur itu dilakukan melalui prosedur yang khusus ini. Sebenarnya, secara teknis, metode terakhir ini dapat juga disebut sebagai variasi metode pewarganegaraan berdasarkan pendaftaran atau *Citizenship by registration* seperti yang telah diuraikan di atas.

G. Warga Negara Indonesia

Dalam Pasal 4 UU Nomor 12 tahun 2006 yang disebut sebagai warga negara Indonesia adalah:

- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi warga negara Indonesia.
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara Indonesia dan ibu warga negara asing
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu warga negara Indonesia
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asalnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya warga negara Indonesia
- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah warga negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun dan/atau belum kawin
- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya

- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui
- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibunya warga negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia

Selain hal tersebut, masih terdapat dispensasi yang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6.

Dalam pasal 5 disebutkan bahwa:

- 1) Anak warga negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 1 tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai warga negara Indonesia
- 2) Anak warga negara Indonesia yang belum berusia 5 tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai warga negara Indonesia

Adapun dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa:

- 1) Dalam hal status kewarganegaraan Republik terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c,d,h,l dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda,

setelah berusia 18 tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya

- 2) Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada pejabat dengan melampirkan sebagaimana ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan

H. Syarat Dan Tata Cara Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia

- a) Dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 22 diatur tentang tata cara perolehan status kewarganegaraan Republik Indonesia. Dapat dipaparkan sebagai berikut:
 - 1) Telah berusia 18 tahun atau sudah kawin
 - 2) Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 tahun berturut-turut atau paling singkat 10 tahun tidak berturut-turut
 - 3) Sehat jasmani dan rohani
 - 4) Dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan UUD 1945
 - 5) Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 tahun atau lebih
 - 6) Jika dengan memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi kewarganegaraan ganda
 - 7) Membayar uang pewarganegaraan ke kas negara

- b) Permohonan tersebut diajukan di Indonesia oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai cukup kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM
- c) Dalam waktu paling lambat 3 bulan akan diproses dengan pertimbangan presiden
- d) Pengabulan permohonan pewarganegaraan ditetapkan dengan keputusan Presiden, setelah keluarnya keputusan ini pemohon dipanggil untuk mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia
- e) Penolakan permohonan pewarganegaraan harus disertai alasan dan diberitahukan kepada Menteri Hukum dan HAM maksimal 3 bulan dari permohonan

I. Pewarganegaraan Lain

Selain dari prosedur permohonan pewarganegaraan di atas, dalam Pasal 19 sampai Pasal 21 diatur tentang pihak-pihak yang bisa mengajukan permohonan tanpa prosedur di atas. Antara lain yaitu:

- a. WNA yang secara sah dengan menyampaikan pernyataan menjadi warga negara di hadapan pejabat (Pasal 19), dengan syarat bahwa yang bersangkutan sudah bertempat tinggal selama 5 tahun berturut-turut di wilayah RI atau minimal 10 tahun tidak berturut-turut kecuali dengan perolehan kewarganegaraan tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda
- b. Orang asing yang telah berjasa kepada negara RI atau dengan alasan kepentingan negara dapat diberi kewarganegaraan RI oleh Presiden setelah memperoleh pertimbangan DPR

kecuali dengan pemberian kewarganegaraan tersebut mengakibatkan yang bersangkutan berkewarganegaraan ganda (Pasal 20)

- c. Anak yang belum berusia 18 tahun atau belum kawin, berada dan bertempat tinggal di wilayah RI dari ayah atau ibu yang memperoleh kewarganegaraan RI dengan sendirinya berkewarganegaraan RI
- d. Anak warga negara asing yang belum berusia 5 tahun yang diangkat secara sah menurut penetapan pengadilan sebagai anak oleh WNI memperoleh kewarganegaraan RI
- e. Namun dalam hal anak tersebut berkewarganegaraan ganda, maka harus memilih salah satu kewarganegaraan setelah berumur 18 tahun

J. Kehilangan Kewarganegaraan

Seseorang dapat kehilangan kewarganegaraan karena 3 kemungkinan cara yaitu:²²⁶

1. *Renunciation*, yaitu tindakan sukarela seseorang untuk menanggalkan salah satu dari dua atau lebih status kewarganegaraan yang diperolehnya dari dua atau lebih. Misalnya, dalam hal terjadi bipatride, yang bersangkutan dapat menentukan pilihan kewarganegaraan secara sukarela dengan menanggalkan salah satu status kewarganegaraannya
2. *Termination*, yaitu penghentian status kewarganegaraan sebagai tindakan hukum, karena yang bersangkutan memperoleh kewarganegaraan dari negara lain. Jika seseorang mendapatkan status kewarganegaraan dari negara lain, negara yang bersangkutan dapat memutuskan sebagai tindakan hukum bahwa status kewarganegaraannya dihentikan

²²⁶ *Ibid*, hlm. 150-151

3. *Deprivation*, yaitu suatu penghentian secara paksa, pencabutan atau pemecatan dari status kewarganegaraan berdasarkan perintah jabatan yang berwenang karena terbukti adanya kesalahan atau pelanggaran yang dilakukan dalam cara perolehan status kewarganegaraan atau apabila orang yang bersangkutan terbukti tidak setia atau berkhianat kepada negara dan undang-undang dasar

Dalam Pasal 23 UU No 12 tahun 2006 juga diatur tentang WNI yang kehilangan kewarganegaraan. Hal itu bisa terjadi jika yang bersangkutan:

1. Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri
2. Tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu
3. Dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh Presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 tahun, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraannya RI tidak menjadi tanpa kewarganegaraan
4. Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden
5. Secara sukarela masuk dalam dinas tentara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh WNI
6. Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut
7. Tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing

8. Mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya
9. Bertempat tinggal di luar wilayah negara RI selama 5 tahun berturut-turut terus menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi WNI sebelum jangka waktu 5 tahun itu berakhir, dan setiap 5 tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi WNI kepada perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal perwakilan RI tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan
10. Ketentuan no 1-9 tidak berlaku bagi mereka yang mengikuti program pendidikan di negara lain yang mengharuskan mengikuti wajib militer
11. Kehilangan kewarganegaraan RI bagi seseorang ayah tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya yang mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya sampai dengan anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin. Begitu pula kehilangan kewarganegaraan RI bagi seseorang ibu tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya yang tidak mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya sampai dengan anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 25 ayat 1)
12. Kehilangan kewarganegaraan RI karena memperoleh kewarganegaraan lain bagi seorang ibu yang putus perkawinannya, tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya sampai dengan anak tersebut berusia 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 25 ayat 2)

13. Perempuan WNI yang kawin dengan laki-laki WNA kehilangan kewarganegaraan RI jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut (Pasal 26 ayat 1)
14. Laki-laki WNI yang kawin dengan perempuan WNA kehilangan kewarganegaraan RI jika menurut hukum negara asal istrinya kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat perkawinan tersebut (Pasal 26 ayat 2)
15. Perempuan atau laki-laki dalam nomor 13 dan 14 jika ingin menjadi WNI dapat mengajukan surat pernyataan mengenai keinginannya kepada pejabat atau perwakilan RI yang wilayahnya meliputi tempat tinggal perempuan atau laki-laki tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda. Surat ini dapat diajukan setelah 3 tahun perkawinannya berlangsung (Pasal 26 ayat 3)
16. Kehilangan kewarganegaraan bagi suami atau istri yang terikat perkawinan yang sah tidak menyebabkan hilangnya status kewarganegaraan dari istri atau suami (Pasal 27)
17. Setiap orang yang memperoleh kewarganegaraan RI berdasarkan keterangan yang kemudian hari dinyatakan palsu atau dipalsukan, tidak benar, atau terjadi kekeliruan mengenai orangnya oleh instansi yang berwenang dinyatakan batal kewarganegaraannya (Pasal 28)

Dari ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, pihak-pihak yang di atas bisa mendapatkan kembali kewarganegaraannya dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Dapat memperoleh kembali kewarganegaraan RI dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Menteri Hukum dan HAM tanpa melalui prosedur dalam Pasal 9-17

- b. Dalam hal pemohon berada di luar wilayah RI, permohonannya disampaikan melalui perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon
- c. Permohonan untuk memperoleh kembali kewarganegaraan RI dapat diajukan oleh perempuan atau laki-laki yang kehilangan kewarganegaraannya akibat ketentuan dalam Pasal 26 ayat 1 dan ayat 2 sejak putusanya perkawinan

K. Perkawinan Campuran

Berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan , yang dimaksud dengan perkawinan campuran adalah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Perkawinan campuran yang dilangsungkan di Indonesia dilakukan menurut Undang-Undang perkawinan dan harus memenuhi syarat-syarat dalam Pasal 6 yaitu (1) adanya persetujuan kedua calon mempelai; (2) izin dari kedua orangtua/wali yang belum berusia 21 tahun. Selain persyaratan tersebut, ada beberapa hal lain yang harus dipersiapkan yaitu:

1. Untuk calon suami, harus melengkapi surat-surat dari daerah atau negara asalnya. Untuk dapat menikah di Indonesia, juga harus menyerahkan surat keterangan yang menyatakan bahwa ia dapat menikah dan akan menikah dengan WNI. Surat keterangan ini dikeluarkan oleh instansi yang berwenang di negaranya. Selain itu harus dilampirkan: fotokopi identitas diri (KTP/Paspor); fotokopi akte kelahiran; surat keterangan bahwa ia tidak sedang dalam status menikah; akta cerai bila sudah pernah menikah; akte kematian istri bila istri meninggal; surat-surat tersebut lalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh

penterjemah yang disumpah dan kemudian harus dilegalisir oleh kedutaan negara WNA tersebut yang ada di Indonesia

2. Untuk calon istri, harus melengkapi surat-surat sebagai berikut: fotokopi KTP; fotokopi akte kelahiran; data orang tua calon mempelai; surat pengantar dari RT/RW yang menyatakan bahwa tidak ada halangan bagi anda untuk melangsungkan perkawinan

Berdasarkan Pasal 61 ayat (1) UU nomor 1 Tahun 1974 setelah melengkapi surat-surat tersebut dilaksanakan pencatatan perkawinan dimaksudkan untuk memperoleh kutipan akta perkawinan (kutipan buku nikah) oleh pegawai yang berwenang. Bagi yang beragama islam, pencatatan pegawai pencatat nikah talah cerai rujuk. Sedang bagi non islam, pencatatan dilakukan oleh pegawai kantor catatan sipil. Kutipan akta perkawinan tersebut masih harus dilegalisir di Departemen Hukum dan HAM dan Departemen Luar Negeri, serta didaftarkan di kedutaan negara asal suami. Dengan adanya legalisasi ini, maka perkawinan sudah sah dan diterima secara internasional baik bagi hukum di negara asal suami maupun menurut hukum di Indonesia.

Bagi perkawinan campuran yang dilangsungkan di luar Indonesia, harus didaftarkan di kantor catatan sipil paling lambat 1 tahun setelah yang bersangkutan kembali ke Indonesia. Bila tidak, maka perkawinan belum diakui oleh hukum Indonesia. Bila tidak, maka perkawinan belum diakui oleh hukum Indonesia. Surat bukti perkawinan itu didaftarkan di kantor pencatatan perkawinan tempat tinggal yang bersangkutan di Indonesia (Pasal 56 ayat 92) UU Nomor 1 tahun 1974.

L. Anak Hasil Perkawinaan Campuran

Konsekuensi penting dari perkawinan campuran adalah masalah kewarganegaraan anak. UU kewarganegaraan yang lama yaitu UU Nomor 62 Tahun 1958 menganut prinsip kewarganegaraan tunggal, sehingga anak yang lahir dari perkawinan campuran hanya bisa memiliki satu kewarganegaraan, yang dalam UU tersebut ditentukan bahwa yang harus diikuti adalah kewarganegaraan ayahnya. Peraturan ini menimbulkan persoalan apabila di kemudian hari perkawinan orang tua pecah, tentu ibu akan kesulitan mendapat pengasuhan anaknya yang warga negara asing.

Dengan lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2006 memberikan kecerahan status anak hasil perkawinan campuran. Berdasarkan ketentuan dalam UU ini, khususnya Pasal 4 anak yang lahir dari perkawinan seorang WNI dengan pria WNA maupun anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNA dengan pria WNA, sama-sama diakui sebagai warga negara Indonesia. Untuk sementara anak tersebut akan mempunyai kewarganegaraan ganda, namun setelah berumur 18 tahun atau sudah kawin maka ia harus menentukan pilihannya. Pernyataan untuk memilih tersebut harus disampaikan paling lambat 3 tahun setelah anak dengan ibunya, karena UU ini mengizinkan kewarganegaraan ganda terbatas untuk anak hasil perkawinan campuran.

Hal ini juga diakui oleh Mohammad Faiz, pemberian kewarganegaraan ganda ini merupakan terobosan baru yang positif bagi anak-anak hasil dari perkawinan campuran. Namun apakah status ganda ini akan menimbulkan masalah baru di kemudian hari atau tidak, karena memiliki kewarganegaraan ganda berarti tunduk pada dua yurisdiksi.²²⁷ Lebih lanjut dikemukakan Mohammad Faiz tentang permasalahan status ganda. Indonesia memiliki sistem hukum perdata internasional peninggalan Hindia Belanda. Dalam hal status personal Indonesia

²²⁷ Pan Mohammad Faiz, *Status Hukum Anak Hasil Perkawinan Campuran*, Jurnal Hukum Tata Negara, Jurnal hukum blogspot.com, 17 September 2006, hlm. 4

menganut asas konkordasi, yang antaranya tercantum dalam Pasal 16 A,B (mengikuti Pasal 6 AB Belanda yang disalin dari pasal 3 Code Civil Perancis). Berdasarkan Pasal 16 AB tersebut dianut prinsip nasionalitas untuk status personal. Hal ini berarti bahwa WNI yang berada di luar negeri, sepanjang mengenai hal-hal yang terkait dengan status personalnya, tetap berada di bawah lingkungan kekuasaan hukum nasional Indonesia. Sebaliknya menurut yurisdiksi, maka orang-orang asing yang berada dalam wilayah RI dipergunakan juga hukum nasional mereka sepanjang hal tersebut masuk dalam bidang status personal mereka. Dalam yurisprudensi Indonesia yang termasuk status personal antara lain perceraian, pembatalan perkawinan, perwalian anak-anak, wewenang hukum dan kewenangan melakukan perbuatan hukum, soal nama, soal status anak-anak di bawah umur.

Bila dikaji dari segi hukum perdata internasional, kewarganegaraan ganda juga memiliki potensi masalah, misalnya dalam hal penentuan status personal yang didasarkan pada asas nasionalitas, maka seorang anak berarti akan tunduk pada ketentuan negara nasionalnya. Bila ketentuan antara hukum negara yang satu dengan yang lain tidak bertentangan maka tidak ada masalah, namun bagaimana bila ada pertentangan antara hukum negara yang satu dengan yang lain, lalu pengaturan status personal anak itu akan mengikuti kaidah negara yang mana. Lalu bagaimana bila ketentuan yang satu melanggar asas ketertiban umum pada ketentuan negara lain.

Bagi anak-anak yang lahir sebelum UU Nomor 12 tahun 2006 disahkan maka berdasarkan Pasal 41 anak-anak tersebut (dengan syarat berusia 18 tahun dan belum kawin) dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan cara mendaftarkan diri pada menteri melalui pejabat atau perwakilan RI paling lambat 4 tahun setelah undang-undang ini disahkan. Tata cara pendaftaran diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01-HL.03.01

Tahun 2006 tentang tata cara pendaftaran untuk memperoleh kewarganegaraan RI berdasarkan pasal 41 dan memperoleh kembali kewarganegaraan RI berdasarkan Pasal 42 tentang kewarganegaraan RI berdasarkan Pasal 42 UU Nomor 12 Tahun 2006. Selanjutnya ketentuan tentang tata cara berdasarkan peraturan menteri tersebut dibahas di bawah ini.

Pendaftaran untuk memperoleh kewarganegaraan RI bagi anak yang berayahkan WNA dan beribukan WNI dilakukan oleh salah seorang dari orang tua atau walinya dengan mengajukan permohonan secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai cukup. Permohonan pendaftaran tersebut bagi anak yang bertempat tinggal di wilayah negara RI diajukan kepada menteri melalui pejabat yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal anak. Permohonan pendaftaran bagi anak yang bertempat tinggal di luar wilayah negara RI diajukan kepada menteri melalui kepala perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal anak. Dalam hal di negara tempat tinggal anak belum terdapat perwakilan RI, maka permohonan pendaftaran dilakukan melalui kepala perwakilan RI terdekat.

Permohonan pendaftaran sekurang-kurangnya memuat:

1. Nama lengkap, alamat tempat tinggal salah seorang dari orang tua atau wali anak
2. Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir serta kewarganegaraan kedua orang tua
3. Nama lengkap, jenis kelamin, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan anak serta hubungan hukum kekeluargaan anak dengan orang tua
4. Kewarganegaraan anak

Permohonan pendaftaran harus dilampiri dengan:

1. Fotokopi kutipan akte kelahiran anak yang disahkan oleh pejabat yang berwenang atau perwakilan RI

2. Surat pernyataan dari orang tua atau wali bahwa anak belum kawin
3. Fotokopi kartu tanda penduduk atau paspor orang tua anak yang masih berlaku yang disahkan oleh pejabat yang berwenang atau perwakilan RI
4. Pas foto anak terbaru berwarna ukuran 4x6 sebanyak 6 lembar

Selain lampiran sebagaimana dimaksud bagi anak yang lahir dari perkawinan yang sah harus melampirkan fotokopi kutipan akte perkawinan/buku nikah. Apabila orang tua bercerai atau salah satu diantaranya telah meninggal dunia, maka dengan melampirkan kutipan akte perceraian/surat talak/perceraian atau keterangan/kutipan akte kematian salah seorang dari orang tua anak yang disahkan oleh pejabat yang berwenang atau perwakilan RI. Permohonan pendaftaran menggunakan bentuk formulir sebagaimana tercantum dalam lampiran 1 Peraturan Menteri Hukum dan HAM tersebut.

Dalam permohonan pendataran dinyatakan lengkap , menteri menetapkan keputusan memperoleh kewarganegaraan RI dalam waktu paling lambat 30 hari terhitung sejak permohonan pendaftaran diterima dari pejabat atau perwakilan RI. Keputusan tersebut dibuat rangkap 3 dengan ketentuan: rangkap pertama diberikan kepada orang tua atau wali anak melalui pejabat atau perwakilan RI; rangkap kedua dikirimkan kepada pejabat atau perwakilan RI sebagai arsip; rangkap ketiga disimpan sebagai arsip menteri.

Evaluasi

1. Bagaimana tanggapan anda terhadap pengaturan kewarganegaraan berdasarkan UU No.12

Tahun 2006!

2. Bagaimana tanggapan anda terhadap kasus poligami di Indonesia yang belum jelas

pengatuannya?

3. Bagaimana kasus status bipatride yang dimiliki oleh anak hasil perkawinan campuran menurut

UU No. 12 Tahun 2006?

Daftar Pustaka

- Abdul Latif, *Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945 Dalam Perspektif Teori dan Praktek*, Makalah Forum Expert Meeting tentang Merancang Koherensi UUD 1945 yang diselenggarakan oleh FH UGM bekerja sama dengan DPD RI, Yogyakarta, 17-18 Maret 2007.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante, Grafiti*, Jakarta, 1995
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Al Chaidar et al, *Federasi atau Disintegrasi-Telaah Awal Wacana Unitaris vs Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, t.t.p, Madani Press, 2000.
- Allan R, Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015
- Boy Yendra Yamin, *Amandemen Undang-Undang UUD 1945*, Makalah pengantar seminar dan sosialisasi Tap MPR dan amandemen UUD 1945 dalam rangka Dies Natalies Univ.Bung Hatta ke 27, 2008, Padang
- C.F.Strong, *Modern Political Institution: an introduction to The Comparative Study Of Their History and Existing Form*, terj.Derta Sri Widowatie, Nusamedia, Bandung, 2012
- Charles L. Black Jr, *Impeachment A Handbook*, United States, Yale University Press, 1998.
- C.S.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1983
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional Making in Transition*, Ph.D Thesis at Melbourne University, Australia, 2005.
- E.P. Panagopoulos, *Essays on the History and Meaning of Checks and Balances*, USA, University Press of America, 1985.
- F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1992
- Gerhard Casper, *Separating Power-Essays on the Founding Period*, USA, Harvard University Press, 1997.
- Harsono, *Hukum Tata Negara: Perkembangan pengaturan kewarganegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

-----, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

-----, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.

Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984

Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore dan London, The John Hopkins University Press, 1994.

K.C Wheare, *Legislatures*, Second Edition, New York, Oxford University Press, 1968.

-----, *Modern Constitutions*, London, Oxford University Press, Third impression, New York and Toronto, 1975

Krisna D.Darumurti, *Otonomi daerah: perkembangan pemikiran, pengaturan dan pelaksanaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003,

Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004

Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES, 2006.

-----, *Dasar dan Struktur Ketataegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007,

Mappadjantje Amien, *Amandemen UUD 1945 dari Perspektif kemandirian lokal*, Universitas Hasanudin, 1999

Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, Gramedia Utama, Jakarta, 1992,

Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011

Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process*, Second Edition, Chicago, University of Chicago Press, 2000.

Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993.

Moh. Kusnardi dan Bintan R.Siragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.

Moh.Kusnadi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-UI, Jakarta, 1988,

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum-Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Penerbit Prenada Media, 2003.

Nelson W.Polsby, *Congress and the President*, New Jersey, Prentice Hall, 1986.

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007.

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003

Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Jakarta, 1996

Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1997.

Soehino, *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1984
Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Makalah/Tesis

Adnan Buyung Nasution, 2006, Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia ke-9, *Refleksikritis Nasib Bangsa; Akar Masalah dan Usulan pemecahannya*, Yogyakarta

Boris Berkovitch dan Thomas J. Schwarz, *The Law of Presidential Impeachment, A Report from Committee Report on Federal Legislation*, 21 Januari 1974.

Dahlan Thaib, 2004, Makalah disampaikan dalam seminar Persahi, *Identifikasi UUD 1945 Hasil amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau Dari Implikasinya Terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketatanegaraan*, Jakarta,

Firman Arifin, Beberapa Catatan Amandemen UUD 1945 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Makalah dalam Pertemuan Ahli Tata Negara tentang Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945 yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerjasama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007

Iwan Satriawan, *Impeachment in Indonesia and the United States: A Comparative Study*, Tesis Master of Comparative Laws di International Islamic University Malaysia, 2003.

Jimly Asshidiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Setelah perubahan keempat UUD 1945 Tahun 1945, makalah dalam seminar pembangunan Hukum nasional VIII*, Denpasar 14-18 Juli 2003

Naskah Kajian Akademik Amandemen UUD 1945 versi Pokja Forum Rektor Indonesia (tentative draft).

Naskah Akademik Hasil Kajian Forum Expert Meeting tentang Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh FH UGM dan DPD RI di Hotel Mercure, Yogyakarta, 17-18 Maret 2007.

Marwan Mas, Memaknai Hakikat Kekuasaan Kehakiman, Makalah dalam Pertemuan Ahli Tata Negara tentang Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945 yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerjasama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

Mohammad Fajrul Falaakh, Menimbang Restrukturisasi Parlemen & Legislation, Makalah Pertemuan Ahli Tata Negara se-Sumatera yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerja sama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

Komisi Hukum Nasional Indonesia, *Penyempurnaan UUD 1945*, Kumpulan majalah, Jakarta, 2008

Pan Mohammad Faiz, *Status Hukum Anak Hasil Perkawinan Campuran*, Jurnal Hukum Tata Negara, Jurnal hukum blogspot.com, 17 September 2006

Satya Arinanta, Makalah diseminarkan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia, *Refleksi Kritis atas Nasib Bangsa Pasca Amandemen UUD 1945*, 2006, Yogyakarta Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2007.

Solly Lubis, Hubungan Pusat dan Daerah Otonom, Makalah Pertemuan Ahli Tata Negara se-Sumatera yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerja sama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

Septi Nuwijayanti, Gagasan Amandemen Kembali UUD 1945, *Jurnal Media Hukum* Vol. 13 No.3 November 2006

Septi Nur wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, makalah dipresentasikan dalam *Simposium Nasional Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014: Desentralisasi Atau Re-Sentralisasi?*, UNPAD, 8 Juni 2015

Zainal Arifin Mochtar, Pengkamaran Parlemen dalam Konstitusi, Makalah Pertemuan Ahli Tata Negara se-Sumatera yang diselenggarakan oleh FH Andalas bekerja sama dengan DPD RI di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, UUD 1945 beserta amandemen

Konstitusi Afrika Selatan

Konstitusi Amerika Serikat

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial

Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 Tentang Permohonan uji materil terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Rekomendasi Lokakarya Dosen Hukum Tata Negara, Indonesia Wilayah Barat, Jakarta, 22 Maret 2007

Usulan Perubahan UUD 1945 yang diajukan oleh DPD dalam rencana Perubahan Kelima UUD 1945.

www.kpu.go.id

