

POLITIK HUKUM DI INDONESIA

Sangsi Pelanggaran
Pasal 27 Undang-Undang Nomor 19
Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

BASUKI KURNIAWAN, M.H.

POLITIK HUKUM DI INDONESIA



POLITIK HUKUM DI INDONESIA

Penulis : Basuki Kurniawan, M.H.

ISBN : 978-623-6894-10-1

Copyright © November 2020

Ukuran: 14 cm X 20 cm; Hal: x + 227

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh Penerbit LICENSI. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Penata Isi : Ahdari

Desainer Sampul : Sofyan Maliki

Cetakan I, November 2020

Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit LICENSI Jalan Letnan Rantam RT. 016 RW. 004 Poncogati Curahdami, Bondowoso-Jawa Timur

Telp: +6282336053336, +6285236555520

Email : penerbitlicensi@gmail.com

Web : www.penerbitlicensi.com

Didistribusikan oleh CV. LICENSI (Library Centre Indonesia)

Jalan Letnan Rantam RT. 016 RW. 004 Poncogati Curahdami, Bondowoso-Jawa Timur

Telp: +6282336053336, +6285236555520

Email: penerbitlicensi@gmail.com

PENGANTAR PENULIS

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, atas berkat, rahmat dan karunia-Nya sehingga penelitian dan penulisan karya tulis yang berjudul 'Politik Hukum di Indonesia' ini dapat terselesaikan dengan baik.

Karya tulis ini menguraikan berbagai persoalan yang terkait dengan dinamika politik hukum, demokrasi dan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang dikemas ke dalam suatu diktat yang kami susun dengan konsep Politik Hukum di Indonesia.

Penulisan karya tulis ini dapat terselesaikan, tidak lepas dari bimbingan dan pengarahan yang tiada bosan-bosannya dari rekan-rekan dosen. Rasanya penulis tidak mampu membalas budi baik yang telah diberikan dengan tulus kepada penulis selama ini. Penulis haturkan ucapan terima kasih, teriring do'a kepada Allah SWT, "*Jazaa Kumullohu Khoirooti Wa Sa'adatid Dunya Wal Akhirah*" amiin. Semoga kepada beliau berdua selalu diberikan limpahan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya yang tak terhingga di dunia dan akhirat.

Karya tulis ini dapat terselesaikan berkat dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis juga menghaturkan ucapan terima kasih kepada:

1. Hadrotul Mukarrom Kanjeng Romo K.H. Abdul Latif Madjid Ra., selaku pengasuh Perjuangan Wahidiyah dan Pondok Pesantren Kedunglo Kota Kediri yang telah memberikan doa restu;
2. Prof. Dr. Widodo Ekatajahjana yang membimbing dalam penulisan;
3. Kakak-kakaku Prasetyo Muji Nugroho, Atik Setyawati, S.E., Aris Widodo, S.Pd., Neng Fitria Andayani, S.Pd. dan keponakan-ponakanku tersayang Muhammad Eko Prasetya, Muhammad Yunior Eka Risfianto, Muhammad Akif Risfianto dan Meirina Dwi Fajriyah, terima kasih atas doa-doanya serta kebersamaan dan keceriaan yang menyemangati ketika penulis menyelesaikan karya tulis ;
4. Ayahanda Almarhum Bandil Suwagi dan Ibunda Mujiasih, S.Pd yang telah dengan kasih sayangnya memberikan semangat, dorongan dan bantuan moril serta materiil dan pengorbanan yang tak ternilai harganya.
5. Istriku tercinta Luluk Puspitasari, S.Pd dan Putriku tersayang Nawalia Putri Kurniasari.

Sebagai penutup kiranya tidak berlebihan jika penulis sampaikan bahwa manakala terdapat kekurangan dan kesalahan dalam naskah Karya tulis ini semata-mata karena kekurangan dan keterbatasan kemampuan penulis. Akhirnya, semoga Karya tulis ini dapat memberikan kebaikan dan manfaat dalam rangka ikut memberikan warna pelangi keilmuan Hukum di

Indonesia. Terima kasih Tuhanku semua ini karena Engkau yang berkenan menyertai hambaMu.

Jember, Oktober 2020

P e n u l i s,

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS	v
DAFTAR ISI	viii
POLITIK HUKUM RANCANGAN UNDANG UNDANG OMNIBUS LAW CIPTA LAPANGAN KERJA	1
MENGENAL LEBIH DEKAT KONTROVERSIAL RUU KUHP, PERSPEKTIF TEORI DAN PRAKTIK HUKUM	19
ARAH PERUBAHAN UUD KELIMA MENUJU NEGARA HUKUM YANG BERMARTABAT	39
Mafia Hukum dan Urgensi Pengawasan terhadap Perilaku Hakim Agung dan Hakim Konstitusi: Pengawasan oleh KY atukah Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi ?	51
PENGUJIAN PRODUK HUKUM DI INDONESIA: TINJAUAN TENTANG PROBLEM PENGUJIAN DAN TANTANGAN UNTUK MEWUJUDKAN KESATUAN LEMBAGA PENGUJIANNYA	59
RELEVANSI DAN VALIDITAS KETETAPAN MPR RI NOMOR VI/MPR/2001 TENTANG ETIKA KEHIDUPAN BERBANGSA UNTUK MEWUJUDKAN SISTEM POLITIK	

YANG DEMOKRATIS DAN HUKUM YANG BERKEADILAN 71

MASALAH DAN TANTANGAN MEWUJUDKAN PEMILUKADA YANG JUJUR, ADIL, DEMOKRATIS DAN KONSTITUSIONIL DI INDONESIA 97

PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH
Beberapa pembahasan tentang asas-asas dan teknik penyusunannya 113

TINJAUAN TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN MPR RI SERTA GAGASAN UNTUK MEREFORMULASI GBHN SEBAGAI KAJIDAH KONSTITUSIONAL DI DALAM UUD 1945 127

PENYELENGGARAAN SIDANG TAHUNAN MPR: EVALUASI TERHADAP AKUNTABILITAS PUBLIK KINERJA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA (Refleksi Dari Perspektif Hukum Tata Negara) 143

BEBERAPA MASALAH TENTANG KEDUDUKAN DAN FUNGSI LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN NEGARA MENURUT UUD 1945 163

PROBLEMA DAN TANTANGAN BERNEGARA: APA DAN BAGAIMANA SEHARUSNYA MUHAMMADIYAH ? ... 193

REAKTUALISASI NILAI-NILAI PANCASILA SEBAGAI PANDUAN KEPEMIMPINAN NASIONAL: ANTARA TANTANGAN DAN EKSPEKTASI PUBLIK DI TENGAH KRISIS INTEGRITAS DAN MORAL PEMIMPIN, ELIT-ELIT POLITIK

DAN PENYELENGGARA NEGARA	203
DAFTAR PUSTAKA	211
BIOGRAFI PENULIS	217

POLITIK HUKUM RANCANGAN UNDANG UNDANG OMNIBUS LAW CIPTA LAPANGAN KERJA

A. Latar Belakang

Banyaknya aturan yang tumpang tindih, dan juga iklim investasi yang sangat dibutuhkan agar tumbuh secara signifikan dalam persaingan dengan dunia global, tentu untuk mengatur tersebut diperlukan suatu aturan yang dapat menampung banyaknya aturan yang ada di Indonesia. Semenjak Indonesia merdeka pada tahun 1945, Pemerintah (eksekutif dan legislatif) memproduksi peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat baik dalam bentuk regeling (peraturan) dan beschikking (keputusan).

Banyaknya aturan yang tumpang tindih itu kemudian banyak yang diajukan judicial review atau pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003,

banyak UU diajukan ke MK karena dianggap bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dan memang betul kiranya bahwasanya peraturan tersebut juga oleh Mahkamah Konstitusi di batalkan dan dianggap bertentangan dengan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, para the founding father and mothers sepakat untuk membentuk negara yang baru merdeka itu dengan sebutan sebagai negara Hukum¹, yang pada penerapannya di sesuaikan dengan aturan-aturan yang mengatur masyarakat (rule of law).² Terlebih lagi dengan fakta sejarah bangsa Indonesia yang pernah di jajah oleh Belanda dan berkembang beberapa hukum yakni hukum Belanda (Wetboek van Strafrecht), Hukum Islam dan Hukum Adat. Mengingat penerapan hukum yang digunakan bangsa Indonesia cukup beragam, maka dalam unifikasi (penyatuan) hukum sangat diperlukan untuk mengatur seluruh warga negara Indonesia.

Memasuki periode kedua masa kepemimpinan

¹ Lihat Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Indonesia adalah negara Hukum”.

² *Rule of law* merupakan konsep pengaturan negara yang membedakan antara negara kekuasaan (*machtstaat*) dan negara hukum (*rule of law*) atau juga biasa disebut dengan *rechtsstaat*. Lihat Basuki Kurniawan, *Persamaan Hak Pilih TNI Polri dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, Tesis, (Jember: Universitas Jember), 2014, hlm. 56

Presiden Joko Widodo, untuk meningkatkan investasi dan ekonomi, Pemerintahan Presiden Jokowi (nama panggilan) membuat suatu terobosan dalam meningkatkan investasi di Indonesia agar bisa bersaing dengan bangsa-bangsa lain. Yang kita ketahui bahwa Indonesia banyak berkembang usaha start up (perusahaan rintisan) yang berkembang dari unicorn menjadi decacorn karena valuasi usaha sudah lebih dari 10 triliyun. Maka dalam pengembangan suatu iklim investasi perlu dilindungi oleh aturan-aturan terkait yang mendukung iklim investasi.

Iklim investasi sulit berkembang bilamana terlalu banyaknya aturan yang tumpang tindih dari pusat hingga daerah, serta dengan prosedur perizinan yang lama menjadi suatu sumber masalah yang tidak kunjung selesai. Melihat hal tersebut Presiden Jokowi membuat terobosan dengan menggunakan Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja atau sering kali disebut dengan RUU Omnibus Law Cilaka. Hal ini merupakan sesuatu yang baru di Indonesia, namun itu merupakan suatu terobosan dalam menyelesaikan kesemerawutan hukum di Indonesia. Namun keinginan dari Pemerintah mendapatkan respon gelombang demo yang cukup besar dari golongan buruh dan masyarakat. Demo itu didasarkan isi dari pasal-pasal dalam RUU Omnibus Law

Cipta Lapangan Kerja yang dianggap merugikan masyarakat Indonesia dan golongan buruh.

Awal tahun 2020 tepatnya tanggal 13 Februari 2020 Pemerintah Indonesia menyerahkan secara legal Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja, yang mana itu merupakan suatu aturan perundang-undangan inisiatif dari eksekutif kepada Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. RUU Omnibus Law Cilaka ini dalam teknis penyusunannya itu menerapkan konsep omnibus law yang ramai digunakan di negara Common Law, sedangkan Indonesia menerapkan sistem hukum Civil law. Dalam RUU Cilaka tersebut mencakup sebelas bidang kebijakan seperti berikut ini:

1. Penyederhanaan perizinan
2. Persyaratan investasi
3. Ketenagakerjaan
4. Kemudaha, pemberdayaan, dan perlindungan UMKM dan Perkoperasian
5. Kemudahan Berusaha
6. Dukungan Riset dan Inovasi
7. Administrasi Pemerintahan
8. Penerapan Sanksi
9. Pengadaan tanah, alih fungsi lahan pertanian, Pertanahan, dan Isu terkait lainnya
10. Investasi dan Proyek Strategi Nasional

11. Kawasan Ekonomi

Perlu kita ketahui bersama bahwasannya dalam RUU Omnibus Law Cilaka ini berjumlah 174 Pasal, tetapi secara substansi memuat beberapa perubahan dan pembatalan norma atas 79 undang-undang yang menjadi inti aturan dalam beberapa sektor. Kemudian, RUU Cilaka ini juga mengatur ulang kurang lebih 500 peraturan pelaksana untuk melengkapi pengaturan 11 bidang yang ditulis pada paragraf sebelumnya.

Mulai digagaskan sebagai inisiatif dari eksekutif hingga penyerahannya ke anggota dewan legislatif, RUU Omnibus Law Cilaka ini sudah membuat panas dingin situasi masyarakat. Kelompok masyarakat yang sudah sedikit banyak memahami hukum, mulai membaca dan menganalisis isi aturan dalam Rancangan UU tersebut, dan banyak yang tidak setuju dan ada juga yang mendukung inisiatif dari Pemerintah tersebut.

Melihat fenomena tersebut, penulis menganggap penting untuk mengangkat isu hukum mengenai omnibus law itu dalam diskusi periodik. RUU Omnibus Law Cilaka menjadi kajian hukum yang menarik untuk ditemukan solusinya agar amanah konstitusi dalam mensejahterakan warga negara Indonesia dapat tercapai dengan sesungguhnya.

Dalam menganalisis RUU Omnibus Law Cipta

Lapangan Kerja atau sering disebut dengan RUU Cilaka ini ada beberapa hal menarik yang perlu didiskusikan bersama.

A. Adanya Sentralisasi Perizinan yang berdampak pada Desentralisasi/ Otonomi Daerah.

RUU Cilaka ini akan membuat tidak diberlakukan lagi pasal terkait dengan kewenangan daerah di UU Induknya. Kewenangan yang tercantum dalam pasal tersebut akan dibalikkan kepada Pemerintah Pusat. Pengaturan tersebut dalam Politik Hukum bisa dengan banyak cara, seperti halnya bisa dibentuk dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Presiden, dan peraturan lain yang menyangkut tentang kewenangan Pemerintah Pusat. Padahal secara praktis sumber daya Pemerintah Pusat dalam mengatur secara kompleks pemerintah daerah masih minim, terlebih lagi setelah adanya penerapan otonomi daerah.

Maknanya dengan adanya pengambilan wewenang dari daerah ke pusat akan mengakibatkan pelemahan dari sisi pemerintah daerah. Dampak yang jelas terasa adalah adanya pelemahan yang dirasa oleh pemerintah daerah.

Sebut saja tentang perubahan terhadap proses AMDAL yang sudah diketahui bersama bahwa itu merupakan pembagian kewenangan pemerintah pusat,

pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota. Dalam RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja tersebut kewenangan

mengenai proses AMDAL akan menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, hal itu tertuang dalam Pasal 23 angka 4 RUU Cipta Lapangan Kerja a quo, yang merupakan bentuk perubahan dari Pasal 63 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.³

Proses Izin

RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja membuat sederhana perihal perizinan yaitu dengan proses pengurusan yang relatif singkat, prosedur yang terlalu rumit serta biaya yang bisa dibilang murah.⁴ Penyederhanaan ini tentu sangat mendukung iklim investasi yang mengharuskan segala hal harus bergerak cepat mengikuti perubahan zaman. Penyederhanaan yang penulis maksud seperti berikut

Pertama, Pendirian bangunan, RUU Cipta Lapangan Kerja akan menghapus segala persyaratan administratif yang tercakup dalam persyaratan status hak atas tanah, status hak milik bangunan gedung serta izin mendirikan

³ Lihat pada Pasal 23 angka 4 RUU Cipta Lapangan Kerja

⁴ Terpetik dari BPHN, Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, 2020, hlm. 121.

bangunan (IMB).⁵ Persyaratan tersebut diubah dengan keharusan bagi setiap bangunan gedung untuk memenuhi standar teknis bangunan agar menyerupai fungsi dan klasifikasi bangunan.⁶

Kedua, Perizinan untuk Kegiatan Investasi dan berusaha, dalam RUU Omnibus Law Cila juga memanager tentang Perizinan Berbasis Resiko. Model perizinan seperti ini mengharuskan klasifikasi usaha yang syarat perizinannya akan mengadaptasi dengan resiko dari usaha tersebut. Penilaian resiko ditinjau dari aspek kesehatan, keselamatan, lingkungan, dan atau pemanfaatan sumber daya, dilakukan dengan mengkalkulasikan jenis aktivitas usaha, dan/ atau keterbatasan sumber daya.⁷ Sesuai dengan amanah pasal 8 Ayat (7) RUU Cila, kegiatan usaha beresiko tinggi memerlukan Izin mendirikan bangunan. Hal tersebut (izin) merupakan persetujuan Pemerintah Pusat agar melakukan aktivitas usaha yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha sebelum usaha tersebut dijalankan atau dikembangkan.

⁵ UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang menyatakan bahwa setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan Gedung. Lihat juga UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung Pasal 7 Ayat (1).

⁶ Terpetik dari Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

⁷ Lihat Pasal 8 ayat (5) RUU Cipta Lapangan Kerja.

Dampak dari aturan pemerintah mengenai Perizinan Berusaha berbasis resiko adalah Pemerintah harus menyusun klasifikasi yang clear tentang jenis usaha dan jenis izin yang akan diterapkan. Aturan mengenai perizinan berusaha ini harus diatur dalam peraturan pelaksanaannya di dalam Peraturan Pemerintah.

B. Bidang Ketenagakerjaan

RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini lebih memiliki kecenderungan dalam peningkatan perekonomian, dan kurang memperdulikan terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pasal 88 RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja menyatakan bahwa pengaturan yang terupdate yang ada dalam RUU ini bertujuan untuk menguatkan perlindungan kepada tenaga kerja dan meningkatkan kepada tenaga kerja dalam mendukung dunia investasi di Indonesia. Hal tersebut dapat dipetik bahwa RUU Cipta Lapangan Kerja ini lebih mengedepankan investasi serta pembangunan ekonomi merupakan hal paling penting dalam pembangunan suatu bangsa. Kebanyakan peraturan yang sudah di ubah dan diatur dalam RUU ini acapkali menyebutkan efisiensi dan peningkatan produktifitas tenaga kerja. Padahal dalam membicarakan produktifitas tenaga kerja itu yang terpenting adalah pelatihan dan training. Karena

dalam Manajemen Sumber Daya Manusia, apabila berbicara peningkatan produktifitas pekerja Indonesia itu harus disertai pelatihan dan training yang intens. Pelatihan yang intens akan membentuk pekerja semakin kreatif dan produktif dalam bidang pekerjaannya.

Berbicara mengenai cipta lapangan kerja maka kita akan berbicara mengenai kualitas pekerja. Kualitas pekerja bisa dinilai dari pendidikan dan pelatihan. Maknanya bilamana RUU Cipta Lapangan Kerja, maka yang harus di pentingkan itu adalah pendidikan dan pelatihan/ training. Maksudnya bilamana pekerja Indonesia memiliki pendidikan yang bagus, pelatihan yang tingkat excellent maka pekerja akan lebih produktif dan kita tidak akan kalah oleh pekerja asing. Kekhawatiran dari penulis bilamana RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini langsung di sahkan, tanpa adanya masukan/ partisipasi dari masyarakat , maka yang dirugikan adalah pekerja Indonesia.

Tenaga kerja asing mulai menyerbu masuk di lingkungan kerja wilayah Indonesia. Perusahaan mengambil tenaga kerja asing dengan alasan karena pekerja asing memiliki kompetensi yang tidak dimiliki oleh pekerja Indonesia. Maknanya RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja juga harus berfokus untuk meningkatkan produktifitas pekerja Indonesia. Dengan

fokus pada peningkatan produktifitas pekerja Indonesia maka ada atau tidak ada omnibus law, maka pekerja Indonesia akan sejahtera. Karena dasar filosofis adanya peraturan adalah untuk mensejahterakan masyarakat.

a. **Perubahan mengenai Upah Minimum**

Setiap 1 Mei selalu dilaksanakan hari buruh, yang mana pada tanggal tersebut dimanfaatkan oleh para buruh untuk melampiaskan unek-uneknya, dan yang sering menjadi tuntutan adalah upah minimum. Dalam UU Ketenagakerjaan mengenai upah minimum dapat dilihat dari wilayah provinsi dengan upah minimum provinsi (UMP) dan Upah minimum kabupaten/kota (UMK). Maka dengan adanya RUU Cilaka ini hal tersebut (UMK dan UMP) tidak akan berlaku lagi. RUU Omnibus Cipta Lapangan Kerja menyatakan bahwa pasal 88C yakni: (1) Gubernur menetapkan upah minimum sebagai jaring pengaman. (2) Upah minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan upah minimum provinsi.

Dari pasal 88C ayat (1) dan (2) dapat kita tafsiri bahwa bilamana RUU Cipta Lapangan Kerja ini goal di DPR, maka tidak akan ada lagi yang namanya Upah Minimum Kabupaten/ Kota, karena yang berlaku adalah Upah Minimum Provinsi. Padahal yang kita ketahui saat ini Upah Minimum Kabupaten/ Kota lebih tinggi dari

pada upah minimum provinsi. Pertanyaannya seberapa urgenkah penghapusan UMK itu dalam RUU Cilaka?⁸

b. Perubahan makna Pemutusan Hubungan Kerja

Pasal 151 ayat (1) UU Ketenagakerjaan mengatur tentang Pemutusan Hubungan Kerja namun dalam RUU Cilaka ada sedikit perubahan tentang penafsiran dari PHK. Perubahan ini yakni menghilangkan konsepsi awal mengenai PHK dalam UU Ketenagakerjaan yang harus dilihat sebagai sesuatu yang harus dihindari. Rumusan Pasal 151 Ayat (1) pada RUU Omnibus Law Cilaka. PHK merupakan hal yang cukup privasi antara pengusaha dan pekerja/ buruh. Di tambah lagi saat serikat buruh mempunyai peran krusial bilamana terjadi pemutusan hubungan kerja dalam menjembatani pengusaha dan buruh, mediasi yang dilakukan oleh serikat pekerja ini menjadi cara penyelesaian sengketa akan tercipta win-win solution. Namun dalam RUU Cilaka pasal 151 ayat (2) merubah konsep PHK, yakni penyelesaian Pemutusan Hubungan kerja melalui penetapan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan Industrial.

Dalam RUU Cipta Lapangan Kerja yang hangat saat ini juga memberikan kekuasaan yang lebih kepada

⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan.

pengusaha dalam pemutusan hubungan kerja tanpa perlu adanya kesepakatan dan/ atau prosedur penyelesaian yang mengharuskan penyelesaian secara tripartit dan bipartit sesuai dengan sengketa hubungan industrial.

Pasal 156 RUU Cilaka juga menghilangkan kewajiban perusahaan untuk memberikan uang penggantian hak.⁹ Menilai pentingnya uang penggantian pada saat pemutusan hubungan kerja maka alangkah baiknya RUU Cilaka mengenai uang penggantian saat PHK perlu dikaji ulang, karena hal tersebut untuk melindungi hak dari pekerja yang sudah mengabdikan kepada perusahaan.

C. Kaitan RUU Cipta Lapangan Kerja dengan Administrasi Pemerintah

a. Kewenangan Presiden

Dalam RUU Cilaka pasal 164 pada dasarnya memang benar bilamana kewenangan yang dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan itu merupakan kewenangan Presiden.¹⁰ Dalam doktrin hukum tata

⁹ Undang-Undang Ketenagakerjaan mewajibkan adanya uang penggantian hak, tapi pada RUU Cipta Lapangan Kerja Pasal 156 Ayat (4) mengatur pengusaha dapat memberikan uang penggantian atau tidak memberikan uang penggantian, karena penafsiran “dapat” adalah pilihan yang diambil pengusaha.

¹⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

negara yang menganut asas sistem Presidensial, maka pengaturan tersebut menarik untuk difikirkan. Masalahnya setelah adanya reformasi ada konsep pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Yang mana peraturan-peraturan daerah, seperti perda, perbup itu diatur oleh daerah masing-masing. Maknanya presiden tidak bisa mengatur secara menyeluruh peraturan di daerah. Cuma dalam asas hierarki peraturan perundang-undangan, mengharuskan peraturan dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya.¹¹

Problem yang muncul bilamana penerapan RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini adalah penghapusan Perda-perda di daerah, atau perda tersebut dicabut secara otomatis oleh Pemerintah Pusat. Padahal dalam paham pengujian peraturan perundang-undangan harus melakukan judicial review, executive review ataupun legislatif review.

¹¹ Dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diajarkan dalam Hans Nawiasky menerangkan ada UU yang tinggi dan UU yang bawah, di Indonesia penerapan peraturan perundang-undangan itu diatur berturut-turut sebagai berikut: (1) UUD NRI Tahun 1945, (2) Tap MPR, (3) Perppu/ UU, (4) Peraturan Pemerintah, (5) Peraturan Presiden, (6) Peraturan Daerah Provinsi, (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Lihat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Pengaturan mengenai Diskresi

Diskresi atau *discretion* dan yang lebih dikenal dengan *freis ermessen* merupakan bentuk kebijakan pemerintah yang diakibatkan adanya *force majeure* sesuatu yang mendesak di perlukan kebijakan politik hukum segera mungkin. Pasal 165 RUU Cilaka mengubah beberapa ketentuan pada UU Administrasi Pemerintahan. Pada satu sisi, pasal ini mempermudah dalam menggunakan diskresi. Diskresi itu dimaknai sebagai salah satu cara yang memberikan ruang gerak bagi pejabat tata usaha negara atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan suatu tindakan pemerintah, tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Namun bila kita telisik lebih dalam lagi pada UU Administrasi Pemerintahan terdapat ketentuan syarat penting diskresi yakni ketika tidak melanggar peraturan perundang-undangan .

Pada satu sisi, RUU Cilaka membuat diskresi cukup lebar dengan mekanisme kontrol dan pengawasan yang tidak cukup efektif. Masalah ini cukup bahaya bilamana disalahgunakan seperti adanya Kolusi, korupsi dan nepotisme. Dan akan merugikan keuangan negara bilamana tanpa adanya pengawasan yang kuat. Maka RUU cilaka ini masih perlu diperbaiki dalam sistem pengawasan pelaksanaan dari diskresi itu sendiri.

Jangan sampai RUU Omnibus Law Cilaka yang baik, malah disalahgunakan bilamana tanpa adanya pengawasan yang baik dalam penggunaan kuasa anggaran.

c. Makna dari Otonomi Daerah

Pada Pasal 166-167 RUU Cipta Lapangan Kerja ini merupakan pasal yang bisa disamakan dengan UU sapu jagat, yang mengatur banyaknya UU diatur dalam satu UU dan itu tidak mudah dalam kontrol dan pelaksanaannya. Terlebih lagi bagi pemerintah daerah, karena rezim sentralisasi yang pernah kita terapkan sudah berubah dengan konsep otonomi daerah (dekonsentrasi). Pembagian kekuasaan pusat dan daerah dalam pelaksanaan RUU Cilaka ini menjadi point yang perlu untuk di tata lebih jauh.

Bilamana sistem sentralisasi atau terpusat di hidupkan kembali, maka kita akan melakukan kemunduran dalam demokrasi. Praktik ketatanegaraan saat ini sistem otonomi daerah mulai semakin dewasa, hal ini terbukti dalam pemilu dan peningkatan kesejahteraan di daerah semakin meningkat dari waktu ke waktu. Maka memang otonomi daerah ada kelemahan, tapi hanya perlu perbaikan setahap demi setahap, tidak untuk mundur kembali ke masa orde baru.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pendapat yang penulis sampaikan diatas, kami menyimpulkan beberapa hal. Pertama, RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja memiliki beberapa koreksi yang lebih dalam khususnya dalam aspek paradigma serta substansi pengaturan mengenai PHK, Izin, serta Otonomi Daerah (Desentralisasi)

Kedua, niatan adanya RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja yakni untuk mengurangi adanya hyper regulation (banyaknya peraturan perundang-undangan), namun dalam RUU malah menciptakan aturan turunan yang membuat semakin banyaknya aturan baru yang dimunculkan.

B. Saran

Maka seyogyanya RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini perlu di atur ulang dengan tetap mengikut sertakan masyarakat luas dalam memberikan masukan dan pandangan demi sempurnanya RUU Cipta Lapangan Kerja ini.

MENGENAL LEBIH DEKAT KONTROVERSIAL RUU KUHP, PERSPEKTIF TEORI DAN PRAKTIK HUKUM

PENDAHULUAN

Ketika tema besar kuliah umum bertepatan dengan akhir tahun 2019 – “ Mengenal Lebih Dekat Pasal Kontroversial RUU KUHP, Perspektif Teori dan Praktik Hukum di Indonesia”, yang didiskusikan bersama oleh penyelenggara kegiatan ini, ada beberapa pertanyaan yang muncul dalam benak saya: Apa saja Pasal Kontroversial dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana itu? Kemudian Apa yang menjadi urgensi perlunya dilakukan pengajuan RUU KUHP Nasional Indonesia ?

Indonesia merupakan negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila, maka sudah barang tentu segala hal yang mengatur masyarakat itu perlu di atur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertulis, baik itu mengenai perdata, pidana, dan hukum tata negara. Pembangunan dalam bidang hukum, khususnya pembangunan atau pembaruan hukum pidana, tidak hanya membangun lembaga-lembaga hukum, tetapi juga harus mencakup pembangunan substansi produk-produk hukum yang merupakan hasil suatu sistem hukum dalam bentuk peraturan-peraturan hukum pidana dan yang bersifat kultural yakni sikap-sikap dan nilai-nilai yang mempengaruhi berlakunya sistem hukum.¹²

Pembaharuan dan pembangunan hukum pidana tidak

¹² Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 84-86

dapat dilakukan secara ad-hoc (partial) tetapi harus bersifat mendasar, menyeluruh dan sistematis dalam bentuk rekodifikasi yang mencakup 3 (tiga) permasalahan pokok hukum pidana yaitu perumusan perbuatan yang bersifat melawan hukum (criminal act), pertanggungjawaban pidana (criminal responsibility) baik dari pelaku berupa manusia alamiah (natural person) maupun korporasi (corporate criminal responsibility) dan pidana serta tindakan yang dapat diterapkan.¹³

Ramai demo mahasiswa mengenai beberapa materi yang akan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), materi Rancangan Undang-Undang tersebut seperti Revisi UU KPK, RUU KUHP. Meskipun pada praktiknya Revisi UU Komisi Pemberantasan Korupsi sudah disahkan menjadi suatu peraturan yang sah dengan adanya UU No. 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Sedangkan Rancangan Undang Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menjadi pegangan dalam penegakan hukum (*law enforcement*) pidana di Indonesia masih belum disahkan. Namun di masyarakat sudah ramai mengenai perdebatan yang menjadi materi dalam Rancangan KUHP yang baru tersebut. Untuk itu penulis menilai menarik menerangkan mengenai RUU KUHP baik dalam segi praktik dan teoretis.

RUANG LINGKUP REKONSTRUKSI SISTEM HUKUM PIDANA

Restrukturisasi mengandung arti penataan kembali. Dalam, kaitannya dengan menata ulang bangunan sistem hukum pidana Indonesia, maka istilah restrukturisasi sangat dekat dengan makna rekonstruksi yaitu membangun kembali sistem hukum pidana nasional. Jadi kedua istilah itu sangat berkaitan erat

¹³ Muladi dan Diah Sulistyani, *Perta. nggungjawaban Pidana Korporasi*, PT Alumni banding, 2013

dengan masalah *law reform* dan *law development*, khususnya berkaitan dengan pembaharuan/pembangunan sistem hukum pidana (*penal system reform/development* atau sering disebut secara singkat dengan istilah *penal reform*).

Dilihat dari sudut sistem hukum (*legal system*) yang terdiri dari *legal substance*, *legal structure* dan *legal culture*, maka pembaharuan sistem hukum pidana (*penal system reform*) dapat meliputi ruang lingkup yang sangat luas, yaitu:

- a. Pembaharuan substansi hukum pidana materiel (KUHP dan UU di luar KUHP), hukum pidana formal (KUHP), dan hukum pelaksanaan pidana:
- b. Pembaharuan struktur hukum pidana, yang meliputi antara lain pembaharuan, atau penataan institusi/lembaga, sistem manajemen/tata laksana dan mekanismenya serta sarana/prasarana pendukung dari sistem penegakan hukum pidana (sistem peradilan pidana):dan
- c. Pembaharuan budaya hukum pidana, yang meliputi antara lain masalah kesadaran hukum, perilaku hukum, pendidikan hukum dan ilmu hukum pidana.

Dengan pengertian demikian, maka sistem hukum pidana identik dengan sistem penegakan hukum pidana yang terdiri dari sub-sistem Hukum Pidana Material, sub-sistem Hukum Pidana Formal dan sub-sistem Hukum Pelaksanaan Pidana. Ketiga sub-sistem itu merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana atau sistem pembedaan, karena tidak mungkin hukum pidana dioperasionalkan/ditegakkan secara kongkret hanya dengan salah satu sub-sistem. Pengertian sistem hukum pidana/pembedaan yang

demikian itu dapat disebut dengan sistem hukum pidana/pemidanaan fungsional atau sistem hukum pidana dalam arti luas.

LATAR BELAKANG REKONSTRUKSI SISTEM HUKUM PIDANA NASIONAL

Pada awalnya KUHP (WvS) dipandang sebagai induk dan sebagai wujud dari kodifikasi dan unifikasi. Namun dalam perkembangan selanjutnya, KUHP dipandang:

- a. tidak lengkap atau tidak dapat menampung berbagai masalah dan dimensi perkembangan bentuk-bentuk tindak pidana baru.
- b. Kurang sesuai dengan nilai-nilai sosio-filosofik, sosio politik, dan sosio-kultural yang hidup dalam masyarakat.
- c. Kurang sesuai dengan perkembangan pemikiran/ide dan aspirasi tuntutan kebutuhan masyarakat (nasional/ internasional).
- d. Tidak merupakan sistem hukum pidana yang utuh, karena ada pasal-pasal yang dicabut.

Oleh karena itu, bermunculan UU baru di luar KUHP yang mengatur delik-delik khusus dan aturan-aturan khusus. Namun UU baru di luar KUHP itu walaupun merupakan produk nasional, masih tetap berada dalam naungan aturan umum KUHP (WvS). Jika dilihat dalam kerangka sistem, asas-asas dan dasar-dasar tata hukum pidana dan hukum pidana kolonial (KUHP) masih tetap bertahan dengan “selimut dan wajah Indonesia”.

Walaupun UU khusus itu membuat aturan khusus yang menyimpang dari aturan induk KUHP, namun dalam perkembangannya, UU khusus itu tumbuh seperti tumbuhan/bangunan (kecil) liar yang tidak bersistem (tidak berpola), tidak konsisten,

bermasalah secara yuridis, dan bahkan menggerogoti/ mencabik-cabik sistem/ bangunan induk.¹⁴ Kondisi ini merupakan salah satu alasan yang melatarbelakangi perlunya menata ulang (rekonstruksi) keseluruhan bangunan sistem hukum pidana nasional dalam bentuk kodifikasi dan unifikasi nasional yang integral.¹⁵

TUJUAN DAN PEDOMAN PEMIDANAAN

Berbeda dengan KUHP yang sekarang berlaku, ke depan perlu dirumuskan tentang Tujuan dan Pedoman Pidanaaan, dengan dasar pemikiran:¹⁶

- a) sistem hukum pidana merupakan satu kesatuan sistem yang bertujuan (*purposive system*), dan pidana hanya merupakan alat/sarana untuk mencapai tujuan;
- b) tujuan pidana merupakan bagian integral (sub-sistem) dari keseluruhan sistem pidanaaan (sistem hukum pidana) di samping sub-sistem lainnya, *yaitu sub-sistem tindak pidana*, pertanggungjawaban pidana (kesalahan), dan pidana;
- c) perumusan tujuan dan pedoman pidanaaan dimaksudkan sebagai fungsi pengendali/kontrol/pengarah sekaligus memberikan dasar/landasan filosofis, rasionalitas, motivasi, dan justifikasi pidanaaan;
- d) dilihat secara fungsional/operasional, sistem pidanaaan merupakan suatu rangkaian proses

¹⁴ Lihat “Perkembangan Sistem Pidanaaan di Indonesia”, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi ke VII di UBAYA 2005.

¹⁵ Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Huukum Pidana, <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20181127-110919-8068.pdf>, diakses tanggal 5 Desember 2019.

¹⁶ Ibid.

melalui tahap formulasi (kebijakan legislatif), tahap aplikasi (kebijakan judicial/judikatif), dan tahap eksekusi (kebijakan administratif/eksekutif); oleh karena itu agar ada keterjalinan dan keterpaduan antara ketiga tahap itu sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan, diperlukan perumusan tujuan dan pedoman pemidanaan.

BEBERAPA PASAL KONTROVERSIAL DALAM RANCANGAN KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA

Ada beberapa pasal-pasal dalam substansi Rancangan Undang-Undang KUHP yang menjadi perdebatan di Masyarakat, dan membuat banyak masyarakat yang bingung akan penerapan dari Pasal-Pasal yang ada dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana itu apabila diterapkan di Indonesia. Meski Presiden Joko Widodo (Jokowi) memastikan akan menunda pengesahan RUU KUHP, para mahasiswa dari segenap penjuru negeri tetap menggelar aksi unjuk rasa. Berikut 11 daftar Pasal kontroversial RUU KUHP :¹⁷

1. Hukum Adat

Hukum adat menjadi salah satu pasal RUU KUHP yang kontroversi karena pelanggaran hukum adat di masyarakat bisa dipidana. Hal ini masuk dalam pasal nomor 2

2. Kebebasan Pers dan Berpendapat

Dalam RUU KUHP nomor 218 ayat 1 tertulis bahwa setiap orang yang menyerang kehormatan atau harkat dan martabat diri Presiden atau Wakil Presiden dapat

¹⁷ Dipetik dari <https://news.detik.com/berita/d-4719445/11-pasal-kontroversial-ruu-kuhp-yang-picu-mahasiswa-bergerak>, diakses tanggal 5 Desember 2019.

dipidana. Bahkan hukumannya paling lama 3 tahun, 6 bulan.

3. Aborsi

Tindakan aborsi diatur dalam RUU KUHP Pasal 251, 470, 471, dan 472. Prinsipnya, semua bentuk aborsi adalah bentuk pidana dan pelaku yang terlibat bisa dipenjara kecuali bagi korban pemerkosaan, termasuk tenaga medisnya tidak dipidana.

4. Kumpul Kebo

Pasal RUU KUHP tentang kumpul kebo diatur dalam pasal 417 ayat 1. Dalam pasal tersebut, tertulis bahwa setiap orang yang melakukan persetubuhan dengan orang yang bukan suami atau istrinya dipidana karena perzinahan dengan penjara paling lama 1 tahun atau denda kategori II.

5. Memelihara Hewan

Seseorang yang memelihara hewan tanpa pengawasan sehingga bisa membahayakan orang atau hewan lainnya dapat dipidana paling lama 6 bulan. Hal itu tertuang dalam pasal RUU KUHP nomor 340 RUU KUHP.

6. Gelandang di Denda Rp. 1 juta

Pasal selanjutnya yakni mengenai denda yang diberikan pada gelandangan sebesar Rp 1 juta, Aturan ini terdapat dalam Pasal nomor 432.

7. Alat kontrasepsi

Dalam Pasal Kontroversial RUU KHUP nomor 414 menyebutkan, setiap orang yang secara terang-terangan, mempertunjukan, menawarkan, menyiarkan tulisan, atau menunjukkan alat kontrasepsi kepada anak diancam pidana atau denda. Tercatat, perbuatan tersebut dapat dipidana paling lama enam bula

8. Korupsi

bagi pelaku korupsi dalam pasal RUU KUHP hanya dipidana selama dua tahun. Hukuman ini lebih ringan dibandingkan dalam KUHP yang lama, yakni hukuman paling sedikit enam tahun penjara.

9. **Penistaan Agama**

Dalam Pasal RUU KUHP 313 tentang penodaan agama seseorang bisa dipidana selama 5 tahun lamanya. Hal itu berlaku bagi orang yang menyiarkan, menunjukan, menempelkan tulisan, gambar, atau rekaman, serta menyebarkanluaskannya melalui kanal elektronik

10. **Santet**

Tindakan santet bagi orang yang menawarkan jasa praktik ilmu hitam bisa diancam pidana. Hal itu tertuang dalam Pasal Kontroversial RUU KUHP 252

11. **Pencabulan Sesama Jenis**

Pasal Kontroversial RUU KUHP yang terakhir, adalah pencabulan yang terdapat pada Pasal 421. Dalam draft aturan tersebut, makna pencabulan diluaskan kepada sesama jenis.

No.	Pasal	Tentang	KUHP Lama	RUU KUHP	Keterangan
1.	2	Hukum yang hidup dalam masyarakat		<p>Pasal 2</p> <p>(1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang ini.</p> <p>(2) Hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku dalam hidup dan sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini dan sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hak asasi manusia, dan asas hukum umum yang diakui masyarakat beradab.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 4 / 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam pasal 25 ayat (2) dan pasal 28 ayat (1) mengakui keberadaan hukum yang hidup dalam masyarakat dengan beserta hak-hak tradisionalnya termasuk <i>the living law</i> atau hukum yang hidup dalam masyarakat sehingga hakim wajib menggali dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat; - Hukum yang hidup dalam masyarakat dirumuskan dalam peraturan daerah berupa kompilasi hukum adat yang pedomannya diatur dalam peraturan presiden; - Tindak Pidana ini bukan merupakan Tindak Pidana administratif sebagaimana diatur dalam UU No. 23/2004 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga penegakkan hukumnya tetap dilakukan melalui lembaga sistem peradilan pidana berdasarkan hukum acaranya (misalnya semacam Tindak Pidana Ringan dengan acara pemeriksaan cepat dengan hakim tunggal) - Tindak pidana berdasarkan hukum yang hidup dalam masyarakat bukan merupakan tindak pidana yang ada bandingannya dalam RKUHP. - Filter yang digunakan dalam tindak pidana berdasarkan hukum yang hidup dalam masyarakat adalah Pancasila, UUD 1945, HAM, dan asas-asas hukum umum yang diakui masyarakat

POLITIK HUKUM DI INDONESIA

2.	218	Penghinaan Presiden dan Wapres		<p>Pasal 218</p> <p>(1) Setiap Orang yang di muka umum menyerang kehormatan atau harkat dan martabat diri Presiden atau Wakil Presiden dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak kategori IV.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Merupakan delik aduan - Terdapat pengecualian jika dilakukan untuk kepentingan umum atau pembelaan diri - Dilakukan secara tertulis oleh presiden atau Wapres. - Istilah yang digunakan bukan penghinaan tetapi penyerangan terhadap harkat dan martabat presiden dan wapres, yang pada dasarnya merupakan penghinaan yang menyerang nama baik atau harga diri presiden atau wakil presiden di muka umum, termasuk menista dengan surat, memfitnah, dan menghina dengan tujuan memfitnah. Penghinaan pada hakikatnya merupakan perbuatan yang tercela dilihat dari aspek moral, agama, nilai-nilai kemasyarakatan, dan nilai-nilai HAM. - Ketentuan ini tidak dimaksudkan untuk meniadakan atau mengurangi kebebasan mengajukan kritik atau pendapat yang berbeda atas kebijakan pemerintah. - Penyerangan harkat dan martabat terhadap wakil negara sahabat disamakan dengan pengaturan Penyerangan harkat dan martabat bagi presiden dan wapres.
3.	240 dan 241	Penghinaan terhadap Pemerintah		<p>Pasal 240</p> <p>Setiap Orang yang di muka umum melakukan penghinaan terhadap pemerintah yang sah yang berakibat terjadinya kerusuhan dalam masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV.</p> <p>Pasal 241</p> <p>Setiap orang yang menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan tulisan atau gambar sehingga terlihat oleh umum, memperdengarkan rekaman sehingga terdengar oleh umum, atau menyebarkan dengan sarana teknologi informasi yang berisi penghinaan terhadap pemerintah yang sah dengan maksud agar isi penghinaan diketahui umum yang berakibat terjadinya kerusuhan dalam masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak kategori V.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ketentuan penghinaan terhadap pemerintah dalam KUHP merupakan delik formil, setiap orang dapat dipidana jika unsur perbuatan telah terpenuhi. - Dalam RUU KUHP tindak pidana dirumuskan sebagai delik materil sehingga tindak pidana dapat terpenuhi jika akibat yang ditimbulkan terjadi, yakni kerusuhan dalam masyarakat.
4.	252	Mempunyai kekuatan gaib untuk melakukan TP		<p>Pasal 252</p> <p>(1) Setiap Orang yang menyatakan dirinya mempunyai kekuatan gaib, memberitahukan, memberikan harapan, menawarkan, atau</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Merupakan delik materiel yang dapat dipidana apabila mengakibatkan karena perbuatannya dapat menimbulkan penyakit, kematian, atau penderitaan mental atau fisik seseorang dan

				<p>memberikan bantuan jasa kepada orang lain bahwa karena perbuatannya dapat menimbulkan penyakit, kematian, atau penderitaan mental atau fisik seseorang dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori IV.</p> <p>(2) Jika Setiap Orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan perbuatan tersebut untuk mencari keuntungan atau menjadikan sebagai mata pencaharian atau kebiasaan, pidananya dapat ditambah dengan 1/3 (satu per tiga).</p>	<p>perbuatan tersebut dijadikan untuk mencari keuntungan atau menjadikan sebagai mata pencaharian atau kebiasaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tindak pidana ini merupakan tindak pidana baru khas Indonesia yang perlu dikriminalisasikan karena sangat kriminogin (dapat menyebabkan terjadinya tindak pidana lain) dan sangat viktimogin (secara potensial dapat menyebabkan kerugian berbagai kepentingan). Tindak pidana ini sukar dikategorikan sebagai tindak pidana penipuan semata-mata, sebab aspek kriminogin dan viktimoginya multidimensional. - Di samping itu kriminalisasi juga dimaksudkan untuk melindungi berbagai hal: <ul style="list-style-type: none"> a. Kepentingan individual (misalnya mencegah praktik penipuan); b. Kepentingan sosial (misalnya, melindungi rasa keagamaan dan ketertarikan hidup beragama yang dicechkan oleh perbuatan syirik. - Titik berat dari tindak pidana ini adalah dominasi unsur pencegahan (<i>crime prevention</i>) dan melindungi calon korban (<i>potential victim</i>) dan mungkin juga calon pelaku terhadap maraknya main hakim sendiri.
5.	278	Pembiaraan unggas	<p>Pasal 548</p> <p>Barang siapa tanpa wenang membiarkan unggas ternaknya berjalan di kebun, di tanah yang sudah ditaburi, ditugali atau ditanami, diancam dengan pidana denda paling banyak dua ratus dua puluh lima rupiah.</p>	<p>Pasal 278</p> <p>Setiap Orang yang membiarkan unggas yang diternaknya berjalan di kebun atau tanah yang telah ditaburi benih atau tanaman milik orang lain dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori II.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ketentuan Pasal ini merupakan materiel yang sebelumnya telah diatur dalam KUHP lama, dan saat ini di wilayah pedesaan masih diperlukan untuk melindungi para petani - Syaratnya adalah tanah yang telah ditaburi benih atau terdapat tanaman di atasnya
6.	414	Mempertujukan alat kontrasepsi	<p>Pasal 534</p> <p>Barangsiapa secara terang-terangan mempertunjukkan sesuatu sarana untuk mencegah kehamilan maupun secara terang-terangan atau tanpa diminta menawarkan, ataupun secara terang-terangan atau dengan menyiarkan tulisan tanpa diminta, menunjuk sebagai bisa didapat, sarana atau perantara (diensten) yang demikian itu, diancam dengan pidana kurungan paling lama dua bulan atau pidana denda paling banyak tiga ribu rupiah.</p>	<p>Pasal 414</p> <p>Setiap Orang yang secara terang-terangan mempertunjukkan, menawarkan, menyiarkan tulisan, atau menunjukkan untuk dapat memperoleh alat pencegah kehamilan kepada Anak dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori I.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ketentuan ini untuk memberikan perlindungan kepada anak agar terbebas dari seks bebas. - Tidak menjerat kepada orang yang telah dewasa. - Terdapat pengecualian jika dilakukan untuk program KB, pencegahan penyakit menular, kepentingan Pendidikan, dan untuk ilmu pengetahuan - Tidak dipidana jika yang melakukan hal tersebut adalah relawan yang kompeten yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang. - Juga diatur dalam Undang-Undang Kesehatan - Ancaman pidana jauh lebih rendah dibandingkan dengan KUHP yang berlaku.
7.	417	Perzinahan	<p>Pasal 284 KUHP</p>	<p>Pasal 417</p> <p>(1) Setiap Orang yang melakukan persetubuhan dengan orang yang bukan suami atau istrinya dipidana karena</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal ini merupakan perluasan dari pasal 284 KUHP yang mengakomodir masyarakat Indonesia yang sangat majemuk / heterogen dengan multi etnik, multi culture, dan multi religi - Perzinahan dalam konteks dan nilai-nilai masyarakat Indonesia

POLITIK HUKUM DI INDONESIA

			<p>(1) Diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan:</p> <p>a. seorang pria yang telah kawin yang melakukan gendak (<i>overspel</i>), padahal diketahui bahwa pasal 27 BW berlaku baginya,</p> <p>b. seorang wanita yang telah kawin yang melakukan gendak;</p> <p>a. seorang pria yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahuinya bahwa yang turut bersalah telah kawin;</p> <p>b. seorang wanita tidak kawin yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahui olehnya bahwa yang turut bersalah telah kawin dan pasal 27 BW berlaku baginya.</p> <p><i>Menurut KUHP 1) perzinahan dibatasi jika setidaknya salah satu pelaku sudah kawin 2) hanya terhadap laki-laki yang tunduk pada Pasal 27 BW 3) pengaduan perzinahan harus diikuti gugatan cerai</i></p>	<p>perzinahan dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda kategori II.</p> <p>(2) Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilakukan penuntutan kecuali atas pengaduan suami, istri, Orang Tua, atau anaknya.</p>	<p>(bukan hanya masyarakat kota besar)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Merupakan delik aduan - Pengaduan dibatasi pada orang-orang yang paling terkena dampak (suami/istri/anak/orang tua) - Tidak harus diikuti dengan perceraian
8.	418	Kohabitasi/ hidup bersama		<p>(1) Setiap Orang yang melakukan hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak kategori II.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diselaraskan dengan pranata perkawinan yang dikenal oleh seluruh agama dan juga masyarakat hukum adat di Indonesia - Merupakan delik aduan - Yang berhak mengadu dibatasi hanya oleh suami/istri, anak, dan orang tua. - Dapat juga dilakukan oleh kepala desa atau dengan sebutan lain sepanjang mendapatkan persetujuan tertulis dari suami/istri, anak, dan orang tua. - Pengaduan dapat ditarik sebelum persidangan dimulai
9.	432	Penggelandangan	<p>(1) Pasal 505 Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan</p>	<p>Pasal 431 Setiap Orang yang bergelandangan di jalan atau di tempat umum yang mengganggu ketertiban umum dipidana dengan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bukan pidana perampasan kemerdekaan (penjara) - Pidana yang diancamkan hanya denda - Dapat dijatuhkan pidana alternatif (pengawasan/kerja

			pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.	pidana denda paling banyak kategori I.	<p>sosial)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dapat dikenakan tindakan (misalnya kewajiban mengikuti pelatihan kerja)
10.	470	Aborsi	<p>Pasal 347</p> <p>(1) Barang siapa dengan sengaja menggugurkan atau mematikan kandungan seorang wanita tanpa persetujuannya, diancam dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun.</p>	<p>Pasal 470</p> <p>(1) Setiap Orang yang menggugurkan atau mematikan kandungan seorang perempuan dengan persetujuannya dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ancaman pidana lebih rendah; - Bukan merupakan pengaturan yang baru - Bagi korban perkosaan/indikasi medik untuk melakukan tindakan pengguguran dikecualikan, dan mekanisme mengacu pada UU Kesehatan. - Pengecualian untuk dapat dikenakan Tindak Pidana diatur dalam Pasal 471 RUU KUHP: <p style="text-align: center;"><i>Pasal 471</i></p> <p>(1) Dokter, bidan, paramedis, atau apoteker yang membantu melakukan Tindak Pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 469 dan Pasal 470, pidana dapat ditambah 1/3 (satu per tiga).</p> <p>(2) Dokter, bidan, paramedis, atau apoteker yang melakukan Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 huruf a dan huruf f.</p> <p>(3) Dokter yang melakukan pengguguran kandungan karena indikasi ke daruratan medis atau terhadap Korban Perkosaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak dipidana.</p> <p>Hal telah melalui sinkronisasi dengan UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan dalam Pasal 75, yakni:</p> <p style="text-align: center;"><i>Pasal 75</i></p> <p>(1) Setiap orang dilarang melakukan aborsi.</p> <p>(2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat dapat dikecualikan berdasarkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> indikasi ke daruratan medis yang dideteksi sejak usia dini kehamilan, baik yang mengancam nyawa ibu dan/atau janin, yang menderita penyakit genetik berat dan/atau cacat bawaan, maupun yang tidak dapat diperbaiki sehingga menyulitkan bayi tersebut hidup di luar kandungan; atau kehamilan akibat perkosaan yang dapat menyebabkan trauma psikologis bagi korban perkosaan. <p>(3) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan setelah melalui konseling dan/atau</p>

					<p>penasehatan pra tindakan dan diakhiri dengan konseling pasca tindakan yang dilakukan oleh konselor yang kompeten dan berwenang.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai indikasi keadaruratan medis dan perkosaan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p> <p>Pengecualian ini hanya diberikan pada dokter, karena tindakan medis aborsi hanya dapat dilakukan oleh dokter.</p>
11.	604	TP Korupsi		<p>Pasal 603</p> <p>Setiap Orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu Korporasi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit kategori II dan paling banyak kategori VI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ketentuan ini merupakan sinkronisasi antara Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, yang mengancamkan untuk setiap orang lebih tinggi dari ancaman minimum khusus yang diancamkan bagi penyelenggara negara. - Pasal 2 UU Tipikor mencantumkan ancaman minimum khusus paling rendah 4 (empat) tahun, untuk setiap orang yang bukan penyelenggara negara - sedangkan Pasal 3 mencantumkan ancaman minimum khusus paling rendah 1 (satu) tahun bagi penyelenggara negara. - Seharusnya ancaman bagi penyelenggara negara lebih berat dibandingkan setiap orang yang bukan penyelenggara negara. - Melindungi pelaku yang tidak memiliki peran besar dalam tindak pidana korupsi.

PELUANG JUDICIAL REVIEW RUU KUHP

Secara teoretik, produk hukum sebagai *overheidsbeluiten* (putusan penguasa negara) di Indonesia berdasarkan jenis dan badan atau lembaga yang membentuknya dapat dibedakan paling tidak menjadi 4 (empat) macam. Pertama, apa yang disebut dengan peraturan umum (*regeling*); kedua, keputusan tata usaha negara atau yang dalam konsep hukum Belanda disebut dengan *beschikking*; ketiga adalah peraturan kebijakan (*policy rule*); dan keempat adalah putusan pengadilan (hakim).

Dalam konsep negara hukum, diakui suatu asas

atau prinsip hukum (*legal principle/ rechtbeginsel*), bahwa setiap tindakan atau keputusan bada atua pejabat administrasi negara, harus berdasar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip hukum ini memberikan beberapa konsekuensi kepada negara;

Pertama, bahwa sekalipun negara melalui badan-badan atau pejabat-pejabatnya dibeirikan ‘exorbitante rechten’ (hak-hak istimewa) oleh hukum publik dalam rangka membentuk dan memberlakukan putusan-putusannya (*overheidbesluiten*), seperti pengakuan terhadap penerapan secara mutlak prinsip praduga rechmatig (praduga keabsahan) – *het vermoeden van rechmatigheid* atau *praesumptio iustae causa* sampai dinyatakan batal (dibatalkan) atau tidak sah oleh pengadilan yang berwenang, akan tetapi negara juga memiliki suatu kewajiban (*obligation*), yaitu menyediakan institusi peradilan yang dapat digunakan oleh warganya (*burger*) dalam rangka mengontrol atau menguji setiap produk *overheidbesluiten* yang dibentuk oleh penguasa negara. Konsekuensi ini sekaligus merupakan implikasi dari penerapan prinsip pemerintahan negara hukum yang demokratik: bahwa rakyat (*burger*) memiliki hak dan ruang yang disediakan oleh negara (melalui konstitusinya) untuk turut melakukan pengawasan/ kontrol, baik terhadap produk hukum yang dibentuk oleh penguasa negara maupun terhadap produk hukum yang diterapkan oleh penguasa negara dengan cara ‘menguji’ (*me-review*) setiap *overheidbesluiten* yang diterapkan kepadanya.

Kedua, negara tidak cukup hanya diberikan kewajiban untuk menyediakan institusi peradilannya, akan tetapi ia juga wajib mengatur bagaimana cara rakyat (*burger*) menuntut (mengklaim) ke pengadilan yang

berkompeten untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan, bahwa pembentukan atau penerapan suatu produk hukum itu (misalnya *regeling* atau *beschikking*) telah merampas atau merugikan hak-hak konstitusional atau hak-hak yudisialnya. Untuk alasan ini, maka negara (melalui badan-badan atau pejabatnya) berkewajiban untuk mengatur bagaimana mekanisme atau prosedur yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu seharusnya membatalkan atau menyatakan tidak sah suatu norma hukum atau produk hukum tertentu yang diajukan ke pengadilan untuk dibatalkan.

Ketiga, negara juga harus mengatur dengan jelas dan taat asas tentang sistem dan jenis pengujian seperti apa, serta lembaga peradilan mana yang seharusnya diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian (*review*) terhadap produk-produk hukum yang dibuatnya. Termasuk, apa saja jenis peraturan perundang-undangan yang diakui negara, serta bagaimana pula sistem hierarkhinya. Jika ini tidak dilakukan dengan pengaturan yang baik dan sistematis oleh negara, maka dapat dipastikan sistem pengujian yang mestinya dapat digunakan sebagai instrumen publik untuk melakukan kontrol (lewat mekanisme pengujian) yang ada, dalam praktik tidak akan dapat bekerja dengan memadai untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional atau hak-hak yudisial masyarakat pencari keadilan (*yustisiabelen*). Dalam hukum positif di Indonesia, masalah yang terakhir ini dapat dicontohkan dari paling tidak 2 (dua) hal, yaitu:

- (1) Keberadaan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yaitu: Ketetapan MPR (TAP)

MPR yang diakui oleh hukum positif sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, akan tetapi ketika jenis peraturan (=Ketetapan MPR) ini dipersoalkan, bagaimana harus menguji (me-review) peraturan ini dan pengadilan mana yang diberi kewenangan untuk mengujinya, kita semua dihadapkan dengan fakta, bahwa ternyata tidak ada satupun norma hukum positif yang mengaturnya;

(2) Ketika juga ditemukan di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur, baha jenis-jenis peraturan seperti: Peraturan MPR, Peraturan MK, Peraturan MA, Peraturan BPK, Peraturan-Peraturan lain yang dibentuk oleh KPU atua Komisi-Komisi Negara lainnya yang tidak diatur dalam sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan diakui eksistensinya oleh negara, maka kita juga dihadapkan dengan satu persoalan yang sama ialah, bagaimana negara harus menguji tiap-tiap peraturan lembaga-lembaga negara tersebut, sementara jika kita cermati dari sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan yang ada, tidak memasukkan jenis peraturan-peraturan tersebut di dalam hierarkhinya. Lembaga pengadilan mana pula yang seharusnya diberikan kewenangan untuk menguji peraturan-peraturan itu. Yuridis normatif, menurut UU NO. 12 Tahun 2011, sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia telah ditetapkan

(3) sebagai berikut:

- a. UUD NRI Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR RI
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah.

Keempat, pengujian keputusan tata usaha negara (*beschikking*) yang dilakukan oleh administratieve rechtspraak (PTUN – PT TUN dan Mahkamah Agung). Pengujian yang terakhir ini, seperti halnya pengujian terhadap peraturan (*regeling*), dalam kepustakaan hukum berbahasa Inggris misalnya, konsep pengujian itu disebut juga konsep ‘judicial review’. Dengan demikian, sebenarnya yang dimaksud dengan konsep judicial review itu tidak lain adalah pengujian secara yudisial yang dilakukan terhadap semua jenis *overheidbesluiten*, apakah itu berbentuk *regeling*, *beschikking* maupun *policy rule* (peraturan kebijakan).

Di dalam sistem pengujian di Indonesia, fungsi *judicial review* tersebar ke dalam dua lembaga peradilan, yaitu: (1) Mahkamah Agung untuk fungsi pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undangan (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan fungsi pengujian terhadap KTUN (*beschikking*); (2) Mahkamah Konstitusi untuk fungsi pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

TANTANGAN PENERAPAN RANCANGAN KITAB UNDANG-UNDANGAN HUKUM PIDANA DI INDONESIA

Mencermati beberapa problem praktik pengujian produk hukum di Indonesia sebagaimana telah diuraikan di atas, maka upaya untuk menata RUU KUHP di Indonesia agar terwujud keadilan di masyarakat, pada akhirnya akan ditentukan oleh paling tidak ada 2 (dua) faktor, yaitu:

- (1) Adanya political will DPR untuk membuat Rancangan KUHP yang produk asli Indonesia merupakan ijtihad legislative untuk membuat suatu aturan hukum yang sesuai dengan kultur masyarakat Indonesia yang harusnya didukung oleh masyarakat melalui jalan konstitusi.

Bilamana disahkan nya Rancangan KUHP yang baru, masyarakat punya hak untuk menguji Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang baru tersebut di Mahkamah Konstitusi melalui Judicial Review bilamana KUHP yang baru tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

ARAH PERUBAHAN UUD KELIMA MENUJU NEGARA HUKUM YANG BERMARTABAT¹⁸

Ketika tema besar diskusi refleksi akhir tahun 2013 -- ‘Mengurai Keburaman Hukum’ – dan sub tema: ‘Arah Perubahan UUD Kelima Menuju Negara Hukum yang Bermartabat’, yang disodorkan oleh penyelenggara kegiatan ini, ada beberapa pertanyaan yang muncul dibenak saya: apa relevansinya diskursus perubahan kelima UUD 1945 itu dengan buramnya wajah hukum di Indonesia ? Apakah benar, untuk memulihkan kembali wajah hukum di negeri ini (agar tidak buram), maka kita harus terlebih dahulu memulainya dengan cara mengubah konstitusi atau Undang-Undang Dasar ? Tidak ada maksud menolak kenyataan, bahwa beberapa substansi (ketentuan) yang ada di dalam UUD 1945 memang idealnya harus segera direvisi agar penyelenggaraan praktik ketatanegaraan dan pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan harapan seluruh rakyat. Akan tetapi, ini tentu tidak berarti,

¹⁸ Disampaikan dalam kegiatan Diskusi Refleksi Akhir Tahun dengan tema: Mengurai Keburaman Hukum di Indonesia, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, tanggal 5 Desember 2013.

bahwa perubahan UUD 1945 kelima harus segera dilakukan karena suatu alasan misalnya, sudah terlalu banyak dan parah sekali kasus-kasus korupsi dan penyuapan/grativikasi yang dilakukan oleh para pejabat dan penyelenggara negara baik yang ada di lingkungan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Ada 2 (dua) hal yang memang harus secara cermat diperhatikan, dan kemudian dipilah-pilahkan dalam konteks untuk menemukan solusi, pertama tentang diskursus, bahwa secara substantif UUD 1945 mengandung beberapa kelemahan dari segi pengaturan. Akan tetapi mesti diinsyafi, bahwa tidak seluruhnya kelemahan yang ada pada konstitusi atau UUD 1945 itu memiliki korelasi yang signifikan dengan munculnya fenomena korupsi atau mafia peradilan di Indonesia; dan kedua, adalah fakta, bahwa masalah korupsi yang sudah sangat akut di sektor legislatif dan eksekutif, serta masalah mafia hukum (*judicial corruption*) yang menggerogoti dunia peradilan (yudikatif) harus segera ditangani. Saya ingin mengatakan, bahwa masalah korupsi di Indonesia terjadi bukan lantaran konstitusi atau UUD 1945 yang substansinya memiliki banyak kelemahan, dan karena itu perlu segera dilakukan perubahan, akan tetapi memang karena kultur hukum dan kultur politik (mentalitas dan perilaku), baik

penyelenggara negara/pemerintahan maupun masyarakat yang mengidap penyakit korup.

Kendatipun demikian, saya juga dapat memahami, bahwa sistem yang diatur oleh konstitusi atau UUD 1945 dan/atau praktik yang ada secara tidak langsung membuka peluang bagi munculnya perilaku-perilaku yang korup. Beberapa ketentuan yang terkait dengan peluang itu diantaranya adalah:

- (1) Ketentuan yang mengatur tentang Pemilukada. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengatur bahwa: *Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*

Dalam implementasinya ketentuan Pasal 18 ayat (4) tersebut berkembang sehingga timbul beberapa praktik berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

- a. Pemilukada diselenggarakan secara langsung oleh masyarakat, padahal tidak ada satupun pasal dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala

- daerah harus dilakukan dengan cara pemilihan secara langsung;
- b. Yang dipilih secara langsung dalam Pemilukada itu tidak hanya kepala daerah, akan tetapi juga wakil kepala daerahnya. Padahal tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Wakil Kepala Daerah harus dipilih juga. UUD 1945 melalui Pasal 18 ayat (4) hanya mengatur Kepala Daerahnya saja yang dipilih secara demokratis, sedangkan untuk Wakilnya tidak diatur;
- c. Dalam hal terjadi sengketa hasil pemilukada, UU No. 12 Tahun 2008 ternyata melalui Pasal 326C mengatur, bahwa perselisihan hasil pemilukada yang semula menjadi wewenang Mahkamah Agung dialihkan ke Mahkamah Konstitusi (MK) paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang tersebut ditetapkan. Oleh karena ketentuan inilah maka pemilukada menjadi bagian dari rezim hukum pemilu. Harus diakui, bahwa Pasal 326C itu telah **'mengubah'** lingkup 'Perselisihan Hasil Pemilu' sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1)

UUD 1945, sehingga mencakup juga Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah'. Terhadap soal ini saya ingin mengemukakan, bahwa apabila sekarang muncul keinginan dalam masyarakat agar perkara pemilukada sebaiknya ditarik dari MK, (sehubungan dengan Skandal Penyuapan Ketua MK Akil Mochtar), maka sebenarnya sejak awal UUD 1945 sebenarnya tidak memasukkan perkara hasil pemilukada itu menjadi kewenangan MK. Justru UU No. 12 Tahun 2008 lah yang mengubah UUD. Terlepas *teoretis-juridische* dapat dipersoalkan, apakah peraturan yang lebih rendah dapat mengubah peraturan yang lebih tinggi?; Dan, apakah cara perubahan seperti itu dapat dikategorikan sebagai tindakan atau keputusan yang *inkonstitusional* atau tidak, yang jelas praktik ketatanegaraan yang ada terus berjalan hingga sekarang ini.

- (2) Ketentuan yang mengatur tentang Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A UUD 1945 mengatur:

‘Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.’ Sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat ini sebenarnya ketentuan yang sudah baik, akan tetapi sistem pemilihan seperti ini ternyata tumbuh dan berkembang dalam lingkungan sistem sosial-politik masyarakat yang mentalitas dan perilaku (kulturnya) korup; maka tidak dapat dihindari sistem pemilihan yang sudah baik ini, karena berada dan diaplikasikan dalam lingkungan yang korup, maka sistem ini menjadi terimbas membuka peluang lahirnya perilaku korup. Implikasinya, sistem pemilihan secara langsung ini kemudian dituding tidak saja telah membuka peluang bagi terjadinya praktik ‘*money politic*’ yang dilakukan oleh para calon kepada pemilih, atau antara calon dengan penyelenggara pemilu, dan antara calon dengan hakim di lembaga peradilan, akan tetapi juga telah menyebabkan kerusakan moral (*moral hazard*) yang sangat massif di masyarakat.

- (3) Ketentuan tentang kedudukan dan wewenang Komisi Yudisial. Ketentuan mengenai Komisi

Yudisial ini diatur dalam Pasal 24B UUD 1945.

Pasal 24B ayat (1) menyatakan:

'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.'

Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, sehingga kemudian Pasal 13 Undang-undang tersebut mengatur, bahwa Komisi Yudisial memiliki wewenang untuk:

- a. Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR, dan
- b. Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Pasal 1 angka 5 UU No. 22 Tahun 2004 itu juga merumuskan pengertian 'hakim' sebagaimana dimaksud Pasal 13 butir b sebagai berikut:

Hakim adalah Hakim Agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstruksi normatif UU No. 22 Tahun 2004 ini

sebenarnya ideal, akan tetapi Mahkamah Konstitusi kemudian ternyata memutuskan, bahwa Pasal 1 angka 5 sepanjang mengenai kata-kata ‘Mahkamah Konstitusi’, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5), Pasal 23 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5), Pasal 24 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata ‘dan/atau Mahkamah Konstitusi, Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4), sepanjang mengenai kata-kata ‘dan/atau Mahkamah Konstitusi’ dan Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, dinyatakan ***tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat***.¹⁹

Maria Farida (Hakim Konstitusi) menyatakan, bahwa dampak putusan MK itu secara tidak langsung telah menyebabkan tujuan reformasi, yaitu kehendak untuk melakukan penyelenggaraan negara terutama dalam bidang peradilan yang lebih demokratis, transparan dan akuntabel semakin jauh dari jangkauan.²⁰ Pandangan Maria Farida yang

¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

²⁰ Maria Farida Indrati S., *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Trisakti, tanggal 19 Desember 2006 di Jakarta, hal. 3.

disampaikan pada tahun 2006 yang lalu, pada tahun 2013 ini terbukti. MK yang pada saat itu dipandang sebagai satu-satunya lembaga peradilan yang paling bersih dan kredibel, akhirnya tidak kuasa untuk membendung godaan ‘mafia peradilan’ yang menyelinap masuk melalui pintu sang Ketua – Akil Mochtar.

Ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 itu, sepanjang menyangkut kata-kata ‘hakim’, idealnya dalam perubahan UUD yang akan datang dirumuskan dengan tegas dan jelas, bahwa Komisi Yudisial memiliki wewenang untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, baik yang berada di lingkungan Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya, serta Mahkamah Konstitusi. Termasuk juga yang perlu diatur dalam perubahan nantinya adalah tentang kedudukan Komisi Yudisial (KY); bahwa jika hendak dikonstruksi KY berwenang untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim di semua lingkungan dan semua tingkatan, maka idealnya kedudukannya tidak sebagai *the*

auxiliary state body (lembaga negara penunjang/pelengkap), akan tetapi sebagai 'main state body'. Akan tetapi ini semua tentunya berpulang kembali pada *political will* MPR.

Sebenarnya, bukan saja karena beberapa ketentuan di dalam UUD 1945 atau praktik sebagaimana telah disebutkan di atas yang membuka peluang terjadinya perilaku korup. Akan tetapi faktor lain juga memberikan kontribusi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Faktor lain itu misalnya: (1) merosotnya moral dan akhlak serta etika kehidupan berbangsa dan bernegara; (2) pengaruh paham individualisme dan kapitalisme yang merasuk dalam sistem penyelenggaraan pemilu, dan (3) pemahaman dan aktualisasi prinsip demokrasi yang tidak lagi bertumpu pada nilai-nilai Ketuhanan (religi) – *vox populi vox dei*, akan tetapi bertumpu pada mekanisme pasar dan kekuatan kapital (modal).

Akhirnya terkait dengan bagaimana arah perubahan UUD 1945 kelima (jika nanti direalisasikan) agar menuju pada negara hukum yang bermartabat, maka ada 3 (tiga) hal yang dapat direkomendasikan. **Pertama**, sistem penyelenggaraan pemilu/pemilukada sebagaimana diatur oleh UUD 1945 maupun oleh

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 hendaknya diatur dengan jelas, tidak membuka multi-tafsir, dan tidak membuka peluang bagi lahirnya perilaku-perilaku koruptif. **Kedua**, kedudukan dan wewenang Komisi Yudisial dapat dikonstruksi sebagai lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan MA dan MK, tidak sekedar sebagai *a supporting state organ*, akan tetapi sebagai *a main state organ* dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim di semua lingkungan dan setiap tingkatan. Yang penting dalam konteks ini adalah, bahwa aktualisasi fungsi pengawasan itu jangan sampai mengganggu prinsip independensi hakim atau peradilan. **Ketiga**, penguatan kedudukan dan fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai sebuah lembaga negara. Keberadaan lembaga negara ini disamping perlu mendapatkan penguatan secara organisasi kelembagaan dan sumberdaya manusia, lembaga ini idealnya juga diatur dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Disadari atau tidak, satu-satunya aset negara yang tersisa dan masih steril dari praktik koruptif sekarang ini adalah KPK. Dari KPK lah kita banyak disadarkan, bahwa perilaku korupsi di Republik ini sudah sangat luar biasa, sangat massif dan sistematis, serta mengancam kelangsungan penyelenggaraan negara/pemerintahan.

KPK dan lembaga peradilan yang ada karena itu harus dijaga, agar dalam menjalankan tugas dan fungsinya mereka tidak terpengaruh oleh kekuasaan atau godaan penyusunan.

**Mafia Hukum dan Urgensi Pengawasan terhadap
Perilaku Hakim Agung dan Hakim Konstitusi:
Pengawasan oleh KY ataukah
Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi ?**

- (1) Sebenarnya ‘mafia hukum’ (*judicial corruption*) bukan merupakan fenomena yang baru dalam sejarah praktik peradilan di berbagai negara di belahan dunia. Bahkan dalam praktik peradilan di bawah dan di lingkungan Mahkamah Agung, fenomena ‘mafia hukum’ itu hingga kini masih belum dapat begitu saja dilepaskan dari kesan negatif masyarakat; Bahwa peradilan di lingkungan Mahkamah Agung itu masih belum dapat melepaskan diri dari praktik mafia peradilan (*judicial corruption*).
- (2) Bahkan kasus penyuapan yang terjadi di Mahkamah Konstitusi, sekalipun kesannya ‘mengagetkan’ serta ‘menghebohkan’ banyak kalangan, juga rasanya tidak sanggup mengalihkan atau menenggelamkan kesan (*image*), bahwa praktik mafia peradilan di MA sudah tidak ada lagi. Justru sebaliknya, kasus penyuapan yang terjadi di MK semakin mengukuhkan *image* publik luas, bahwa praktik peradilan di Indonesia (baik di lingkungan MA maupun MK) sama-sama sudah tidak steril dari

praktik-praktik korup dan mafia peradilan di lingkungannya.

- (3) Akan tetapi sebenarnya, pelajaran yang baik dan dapat dipetik dari skandal penyyuapan yang terjadi di MK itu adalah, bahwa kita (baik sebagian besar masyarakat maupun penyelenggara negara) mudah sekali 'lupa' dan melihat masalah korupsi yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan negara, selalu dari perspektif yang sesaat (temporal) dan parsial (sektoral). Ketika ada pemberitaan rame-rame anggota DPR ditangkap dan ditahan oleh KPK, maka saat itu pula reaksi yang keluar di publik luas adalah: DPR sarang korupsi. Demikian juga apabila itu terjadi di lingkungan pemerintah (eksekutif), misalnya ada kementerian sektoral yang pejabatnya korupsi, maka secara spontanitas kita semua menilainya bahwa kementerian tersebut 'bobrok'. Juga, apabila itu terjadi di lingkungan aparat penegak hukum, misalnya di Kepolisian atau Kejaksaan, maka image negatif publik luas terhadap institusi-institusi itu dengan segera cepat terbentuk; bahwa institusi-institusi buruk, korup, dan sebagainya.
- (4) Ternyata, tidak saja image temporal (sesaat) yang timbul dengan cepat (reaktif), akan tetapi juga cara mendekati dan memecahkan masalahnya juga terkesan parsial dan tidak komprehensif. Contoh seperti ini, dapat kita amati dari berlakunya Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- (5) Perppu No. 1 Tahun 2013 tidak saja terkesan sebagai kebijakan Presiden yang mengundang

kontroversi di masyarakat dan penyelenggara negara, akan tetapi juga apabila dicermati substansinya, Perppu tersebut memberikan kesan, bahwa kebijakan ini diambil dengan latar belakang motivasi yang sumir, terkesan parsial dan tidak substansial. Bahkan boleh jadi terkesan reaksioner. Pertama, pembentuk Perppu itu melihat, bahwa kasus ‘penyuapan’ terhadap Ketua MK itu, sepertinya sebuah bencana yang luar biasa, genting dan sangat mendesak untuk segera diatasi. Seolah-olah jika tidak segera diatasi dengan Perppu, maka MK akan ambruk, karena terjadinya kemerosotan moral dan integritas hakim. Presiden seolah-olah maunya menyelamatkan MK agar tidak menjadi lembaga peradilan yang korup, tetapi Presiden nampaknya lupa, bahwa persoalan korupsi di republik ini sudah sangat akut di seluruh sektor penyelenggaraan negara, baik di lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif, termasuk di lingkungan pemerintahan daerah (Eksekutif dan Legislatif Daerah). Mestinya pembentukan Perppu itu lebih didasarkan pada ‘kegentingan’ atau situasi ‘darurat korupsi’. Bahwa korupsi dan praktik mafia hukum itu sudah sangat akut dan membahayakan kelangsungan kehidupan negara; dan oleh karena itu, Perppu harus ditetapkan sebagai langkah untuk menetapkan situasi ‘darurat korupsi’ dan menetapkan langkah-langkah untuk memberikan dukungan yang lebih besar dan konkrit kepada KPK, serta menetapkan ‘sanksi hukuman mati’ misalnya bagi pejabat atau penyelenggara negara yang korup. Kedua, motivasi pembentuk Perppu sebagaimana dirumuskan dalam konsideran (Menimbang) dalam

Perppu No.1 Tahun 2013 itu, terutama pada huruf b, dirumuskan dengan landasan nalar hukum yang tidak baik. Perhatikan rumusan tersebut di bawah ini:

- b. bahwa untuk menyelamatkan demokrasi dan negara hukum Indonesia, serta untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi menegakkan Undang-Undang Dasar, akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian yang tercela dari **hakim konstitusi**, perlu dilakukan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Cetak tebal miring dari penulis);

Rumusan tersebut menggeneralisasi seolah-olah semua hakim konstitusi pada kondisi kemerosotan integritas dan pribadinya tercela. Rumusan ini tidak saja tidak baik (karena tidak membedakan pengertian ‘oknum hakim konstitusi’ dengan pengertian ‘hakim konstitusi sebagai sebuah jabatan (ambt)), akan tetapi juga memperlihatkan lemahnya konstruksi pemikiran hukum yang dibangun dan lemahnya motivasi pembentuk Perppu itu.

- (6) Mengatasi mafia hukum (*judicial corruption*) di lembaga peradilan, tidak cukup hanya dengan cara melakukan perubahan UU MK yang terkait dengan ketentuan syarat dan pengajuan hakim konstitusi, serta pembentukan majelis kehormatan hakim konstitusi. Mengapa? Karena praktik mafia hukum (*judicial corruption*) itu tidak hanya dapat terjadi pada diri hakim, akan tetapi juga pada aparat penegak hukum lainnya, penitera, staf atau pegawai-pegawai peradilan, pengacara/advokat, dan pihak-pihak yang terkait. Oleh karena itu, sesungguhnya Perppu itu belum komprehensif dan belum menjangkau pada

pelaku-pelaku lain di luar hakim yang memiliki potensi atau peluang untuk melakukan praktik korup di lingkungan peradilan.

- (7) Demikian juga mengenai urgensi pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi. Pertanyaannya adalah apa yang akan diawasi, siapa yang melakukan pengawasan, dan bagaimana pengawasan itu dilakukan? Hakim Konstitusi itu, baik sebagai personal maupun sebagai institusi atau jabatan, sebenarnya telah banyak diawasi oleh berbagai lembaga negara, misalnya, dalam hal keuangan, ia diawasi oleh BPK. DPR juga dapat mengawasi secara politis pejabat dan institusi MK. KPK dan aparat penegak hukum lainnya, juga mengawasi perilaku hakim konstitusi agar tidak korup. Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) juga dibentuk dalam rangka mengawasi perilaku etis hakim konstitusi. Presiden pun ternyata juga mengawasi perilaku hakim dan kelembagaan MK, oleh karena itu maka ia kemudian menetapkan Perppu No. 1 Tahun 2013. Jadi sebenarnya sudah banyak lembaga negara melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi. Pertanyaannya kemudian adalah, apakah pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi itu belum cukup?
- (8) Ada gagasan dalam Perppu No. 1 Tahun 2013 untuk membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) yang dibentuk melalui Peraturan Bersama antara Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Dan untuk itu maka Sekretariat MKHK itu berkedudukan di Komisi Yudisial dan dipimpin oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial. Ketentuan mengenai MKHK yang diatur Perppu ini tidak saja

inkonstitusional, akan tetapi juga berimplikasi pada semakin tidak jelasnya struktur, dan kedudukan organisasi kekuasaan kehakiman dan lembaga negara pendukungnya (*auxiliary state body*) menurut UUD 1945. Secara kelembagaan KY adalah lembaga pendukung/penunjang Kekuasaan Kehakiman (*auxiliary state body*) (mengenai hal ini lihat ratio decidendi MK dalam Putusannya mengenai Perkara Pengujian UU KY). Jadi, jika KY kemudian oleh Perppu diberi wewenang untuk membentuk Peraturan Bersama dengan Mahkamah Konstitusi tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, Tata Cara Pemilihan MKHK, Susunan Organisasi dan Tata Kerja MKHK), maka sebenarnya Perppu itu telah menurunkan derajat kedudukan MK sebagai *main state body* sederajat dengan KY sebagai *auxiliary state body*.

- (9) Apapun, Putusan MK memiliki kualitas sebagai kaidah konstitusional yang ditetapkan melalui yurisprudensi. Sebagai kaidah konstitusional maka kedudukan hukumnya lebih tinggi daripada kaidah-kaidah hukum yang ada dalam Perppu. Oleh karena itu, pengaturan kewenangan KY untuk membentuk peraturan bersama dengan MK mengenai Kode Etik dan pedoman Perilaku Hakim, MKHK dll, sesungguhnya secara substansial bertentangan dengan UUD 1945. UUD 1945 sama sekali tidak pernah memberikan kewenangan mengenai hal-hal tersebut kepada KY.
- (10) Tidak boleh ada keragu-raguan bagi MK untuk menguji Perppu No. 1 Tahun 2013 yang kini tengah diajukan oleh masyarakat dengan alasan misalnya karena materi Perppu itu mengatur tentang dirinya.

Soalnya bukan itu yang mendasar, karena dalam praktik MK telah berkali-kali menguji Perppu baik yang terkait dengan dirinya sendiri maupun yang tidak terkait. Yang mendasar adalah, bahwa ada masyarakat yang merasa ada kerugian konstitusional yang akan dialami atau setidaknya ada potensi perampasan hak-hak konstitusional warga negara bila Perppu itu diberlakukan.

- (11) Demikian juga DPR, tidak boleh ada keragu-raguan untuk menegakkan konstitusi atau UUD 1945 terkait dengan penetapan Perppu ini. Jika memang dipandang, baik secara formil maupun materiil pembentukan Perppu itu tidak memenuhi syarat konstitusional, maka sudah semestinya DPR segera mengantisipasi berlakunya. DPR dapat segera menggelar sidang untuk menolak berlakunya Perppu tersebut.
- (12) Mahkamah Konstitusi dalam rangka menegakkan kode etik di internal dapat membentuk Dewan Etik. Dewan Etik yang bekerja *day to day* untuk menerima laporan, atau pengaduan, baik tertulis maupun lisan, melakukan pengumpulan data/informasi terkait dengan dugaan atau laporan/pengaduan masyarakat tentang pelanggaran kode etik oleh hakim konstitusi. Dewan Etik sebatas menangani pelanggaran-pelanggaran etik yang ringan, sedangkan terhadap pelanggaran-pelanggaran etik yang berat, maka Dewan Etik dapat mengajukannya ke Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi.
- (13) Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi yang selama ini berjalan dapat saja meneruskan tugas-tugasnya

untuk memproses pelanggaran-pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh mantan Ketua MK Akil Mochtar, sekalipun Akil Mochtar sudah mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Ketua MK. Pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi ini menjadi penting karena, di samping untuk memperlihatkan kesungguhan internal MK untuk menegakkan kode etik Hakim Konstitusi juga ini sebagai langkah antisipatif mengenai kemungkinan terlibatnya oknum hakim lain atau staf MK atau pihak-pihak lain dalam skandal kasus suap Ketua MK.

Bagaimanapun Mahkamah Konstitusi harus tetap diselamatkan. Mahkamah Konstitusi tidak mungkin dibubarkan, karena membubarkan Mahkamah Konstitusi sama halnya dengan meruntuhkan demokrasi dan supremasi konstitusi.

**PENGUJIAN PRODUK HUKUM DI INDONESIA:
TINJAUAN TENTANG PROBLEM PENGUJIAN DAN
TANTANGAN UNTUK MEWUJUDKAN KESATUAN
LEMBAGA PENGUJIANNYA²¹**

Secara teoretik, produk hukum sebagai *overheidsbeluiten* (putusan penguasa negara) di Indonesia berdasarkan jenis dan badan atau lembaga yang membentuknya dapat dibedakan paling tidak menjadi 4 (empat) macam. Pertama, apa yang disebut dengan peraturan umum (*regeling*); kedua, keputusan tata usaha negara atau yang dalam konsep hukum Belanda disebut dengan *beschikking*; ketiga adalah peraturan kebijakan (*policy rule*); dan keempat adalah putusan pengadilan (hakim).

Dalam konsep negara hukum, diakui suatu asas atau prinsip hukum (*legal principle/rechtbeginsel*), bahwa: setiap tindakan atau keputusan badan atau pejabat administrasi negara, harus berdasar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip hukum ini memberikan beberapa konsekuensi kepada negara:

Pertama, bahwa sekalipun negara melalui badan-badan atau pejabat-pejabatnya diberikan ‘*exorbitante rechten*’ (hak-hak istimewa) oleh hukum publik dalam rangka membentuk dan memberlakukan putusan-putusannya (*overheidbesluiten*), seperti pengakuan terhadap penerapan secara mutlak prinsip praduga *rechtmatig* (praduga keabsahan) – *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *praesumption iustae causa* sampai dinyatakan batal

²¹ Makalah disajikan dalam acara Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh APHAMK bekerjasama dengan HSF, Mahkamah Konstitusi dan Fakultas Hukum Universitas Jember tanggal 8-10 Maret 2013 di Hotel Equator Surabaya.

(dibatalkan) atau tidak sah oleh pengadilan yang berwenang, akan tetapi negara juga memiliki suatu kewajiban (*obligation*), yaitu menyediakan institusi peradilan yang dapat digunakan oleh warganya (*burger*) dalam rangka mengontrol atau menguji setiap produk *overheidbesluiten* yang dibentuk oleh penguasa negara. Konsekuensi ini sekaligus merupakan implikasi dari penerapan prinsip pemerintahan negara hukum yang demokratik: bahwa rakyat (*burger*) memiliki hak dan ruang yang disediakan oleh negara (melalui konstitusinya) untuk turut melakukan pengawasan/kontrol, baik terhadap produk hukum yang dibentuk oleh penguasa negara maupun terhadap produk hukum yang diterapkan oleh penguasa negara dengan cara ‘menguji’ (me-review) setiap *overheidbesluiten* yang diterapkan kepadanya.

Kedua, negara tidak cukup hanya diberikan kewajiban untuk menyediakan institusi peradilannya, akan tetapi ia juga wajib mengatur bagaimana cara rakyat (*burger*) menuntut (mengklaim) ke pengadilan yang berkompeten untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan, bahwa pembentukan atau penerapan suatu produk hukum itu (misalnya *regeling* atau *beschikking*) telah merampas atau merugikan hak-hak konstitusional atau hak-hak yudisialnya. Untuk alasan ini, maka negara (melalui badan-badan atau pejabatnya) berkewajiban untuk mengatur bagaimana mekanisme atau prosedur yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu seharusnya membatalkan atau menyatakan tidak sah suatu norma hukum atau produk hukum tertentu yang diajukan ke pengadilan untuk dibatalkan.

Ketiga, negara juga harus mengatur dengan jelas dan taat asas tentang sistem dan jenis pengujian seperti apa, serta lembaga peradilan mana yang seharusnya diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian (*review*) terhadap produk-produk hukum yang dibuatnya. Termasuk, apa saja jenis peraturan perundang-undangan yang diakui negara, serta

bagaimana pula sistem hierarkhinya. Jika ini tidak dilakukan dengan pengaturan yang baik dan sistematis oleh negara, maka dapat dipastikan sistem pengujian yang mestinya dapat digunakan sebagai instrumen publik untuk melakukan kontrol (lewat mekanisme pengujian) yang ada, dalam praktik tidak akan dapat bekerja dengan memadai untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional atau hak-hak yudisial masyarakat pencari keadilan (*yustisiabelen*). Dalam hukum positif di Indonesia, masalah yang terakhir ini dapat dicontohkan dari paling tidak 2 (dua) hal, yaitu:

- (1) Keberadaan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yaitu: Ketetapan MPR (TAP) MPR yang diakui oleh hukum positif sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, akan tetapi ketika jenis peraturan (= Ketetapan MPR) ini dipersoalkan, bagaimana harus menguji (me-review) peraturan ini dan pengadilan mana yang diberi kewenangan untuk mengujinya, kita semua dihadapkan dengan fakta, bahwa ternyata tidak ada satupun norma hukum positif yang mengaturnya;
- (2) Ketika juga ditemukan di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur, bahwa jenis-jenis peraturan seperti: Peraturan MPR, Peraturan MK, Peraturan MA, Peraturan BPK, Peraturan-Peraturan lain yang dibentuk oleh KPU atau Komisi-Komisi Negara lainnya yang tidak diatur dalam sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan diakui eksistensinya oleh negara, maka kita juga dihadapkan dengan satu persoalan yang sama ialah, bagaimana negara harus menguji tiap-tiap peraturan lembaga-lembaga negara

tersebut, sementara jika kita cermati dari sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan yang ada, tidak memasukkan jenis peraturan-peraturan tersebut di dalam hierarkhinya. Lembaga pengadilan mana pula yang seharusnya diberikan kewenangan untuk menguji peraturan-peraturan itu. Yuridis normatif, menurut UU No. 2 Tahun 2011, sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia telah ditetapkan sebagai berikut:

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah.

Apabila dicermati, praktik pengujian (*review*) terhadap produk hukum di Indonesia memiliki berbagai varian dalam penerapannya. **Pertama**, pengujian peraturan (*regeling*) yang dilakukan oleh lembaga yudisial, seperti: Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. **Kedua**, pengujian peraturan (*regeling*) yang dilakukan oleh lembaga politik (misalnya MPR). Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia MPR pernah melakukan peninjauan (*review*) terhadap produk hukumnya sendiri. Melalui Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 (tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara), MPR melakukan apa yang disebut 'political review' (pengujian secara politis) terhadap Ketetapan-Ketetapan MPRS, diantaranya, Ketetapan MPRS No. XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris MPR, Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar

Haluan Negara, dll. **Ketiga**, pengujian peraturan (*regeling*) yang dilakukan oleh Pemerintah (Eksekutif), seperti pengujian terhadap Peraturan Daerah (Perda) sebagaimana diatur dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu mengatur sebagai berikut:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda

sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Keempat, pengujian keputusan tata usaha negara (*beschiking*) yang dilakukan oleh *administratieve rechtspraak* (PTUN – PT TUN dan Mahkamah Agung). Pengujian yang terakhir ini, seperti halnya pengujian terhadap peraturan (*regeling*), dalam kepustakaan hukum berbahasa Inggris misalnya, konsep pengujian itu disebut juga konsep ‘judicial review’. Dengan demikian, sebenarnya yang dimaksud dengan konsep *judicial review* itu tidak lain adalah pengujian secara yudisial yang dilakukan terhadap semua jenis *overheidbesluiten*, apakah itu berbentuk *regeling*, *beschiking* maupun *policy rule* (peraturan kebijakan).

Di dalam sistem pengujian di Indonesia, fungsi *judicial review* tersebar ke dalam dua lembaga peradilan, yaitu: (1) Mahkamah Agung untuk fungsi pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1)) UUD 1945 dan fungsi pengujian terhadap KTUN (*beschiking*); (2) Mahkamah Konstitusi untuk fungsi pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945).

PROBLEM PENGUJIAN DI INDONESIA

Beberapa problem praktik dan pengaturan pengujian produk hukum di Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- (1) UUD 1945 menganut pemisahan fungsi pengujian secara yudisial terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia;
- (2) UUD 1945 tidak mengantisipasi ‘pengujian’ secara yudisial terhadap beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Pengujian terhadap Ketetapan MPR, Peraturan MPR dan peraturan-peraturan lembaga negara atau komisi negara yang

lain, kecuali yang tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

- b. Pengujian terhadap pertentangan norma hukum, misalnya, pertentangan antara norma hukum dalam Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah, pertentangan antara Peraturan Daerah (Perda) dengan Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, pertentangan antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Menteri, dsb-nya.

- (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan wewenang pengujian terhadap Peraturan Daerah kepada lembaga eksekutif (Pemerintah) dengan batu uji atau tolok ukur seperti dirumuskan dalam Pasal 145 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 sbb:

Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan **kepentingan umum** dan/atau **peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi** dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Dengan demikian batu uji atau tolok ukur untuk melakukan fungsi pengujian terhadap Perda yang dirumuskan oleh ketentuan tersebut di atas terdiri dari 3 (tiga) jenis tolok ukur, yaitu:

- a. Apabila Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

- b. Apabila Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum;
- c. Apabila Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Batu uji atau tolok ukur ini ambivalen dan dapat 'mengacaukan' sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang nampaknya apabila ketentuan Pasal 145 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 itu dicermati telah memberikan wewenang atributif yang sangat luas kepada Pemerintah untuk menguji Perda dengan berbagai batu uji atau tolok ukur berupa peraturan yang lebih tinggi daripada Perda.

(4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang tidak konsisten. Semestinya, dalam sistem hierarki yang ditetapkan, setiap jenis peraturan perundang-undangan dimasukkan dan disusun dalam tingkatan-tingkatan (level) dalam hierarki. Tidak boleh satupun jenis peraturan perundang-undangan yang tidak masuk atau tidak disusun dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

(5) Apabila pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dapat dilakukan dalam bentuk uji materiil dan uji formil oleh Mahkamah Konstitusi, maka dalam praktik dan pengaturan ternyata tidak demikian halnya dengan fungsi pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Agung tidak pernah dalam praktik dan pengaturan menerapkan uji formil terhadap

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Praktik dan pengaturan pengujian yang hingga kini berlangsung adalah pengujian secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang.

- (6) Pengaturan tentang pengujian secara materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 01 Tahun 2011 ternyata rumusannya juga ‘sumir’, misalnya, Pasal 2 ayat (2) Perma No. 01 Tahun 2011 mengatur:

*Permohonan keberatan diajukan terhadap suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan **tingkat lebih tinggi.***

Apa yang dimaksud dengan ‘Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi’ itu? Apakah misalnya, jika ada Perda yang diduga bertentangan dengan Peraturan Presiden, Mahkamah Agung berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan ?

- (7) Sebaran fungsi *judicial review* dalam praktik pengujian produk hukum di Indonesia, ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memperlihatkan, tidak konsepsionalnya sistem pengujian secara yudisial di Indonesia. Idealnya, fungsi *judicial review*, baik untuk pengujian *regeling*, *beschiking* maupun *policy rule* cukup ditangani oleh satu lembaga peradilan saja, misalnya oleh Mahkamah Konstitusi. Apalagi mengingat konsep *judicial review* itu sendiri

sebenarnya secara teoretikal mencakup fungsi pengujian terhadap semua produk hukum atau putusan penguasa (*overheidbesluiten*). Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil sendiri juga disebutkan, bahwa **Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara** berwenang untuk menetapkan Majelis Hakim Agung yang akan memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Ini berarti, bahwa Mahkamah Agung sendiri sebenarnya mengikuti konsep *judicial review* yang mencakup semua fungsi pengujian, baik pengujian terhadap regeling maupun pengujian terhadap *beschiking* (KTUN). Mahkamah Agung secara kelembagaan tidak memisahkan fungsi pengujian regeling dan *beschiking*. Kedua fungsi itu (terutama menyangkut penetapan Majelis Hakim Agungnya) diatur dan ditetapkan oleh **Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara** -- yang apabila mengikuti 'tata nama' instansinya (= Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara) terkesan hanya menangani urusan pengujian terhadap *beschiking* (KTUN) saja;

TANTANGAN MENATA SISTEM PENGUJIAN PRODUK HUKUM DI INDONESIA

Mencermati beberapa problem praktik pengujian produk hukum di Indonesia sebagaimana telah diuraikan di atas, maka upaya untuk menata sistem pengujian produk hukum di Indonesia agar terwujud kesatuan lembaga pengujinya, pada akhirnya akan ditentukan

oleh paling tidak 2 (dua) faktor, yaitu:

- (1) Ada atau tidaknya *political will* MPR untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 menyangkut pengaturan tentang jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, sistem hierarki yang disusun dan ditetapkan, sistem pengujian dan kesatuan lembaga pengujinya.

Ada atau tidaknya itikad baik Mahkamah Agung untuk melepaskan kewenangan 'judicial review' nya (baik fungsi untuk menguji regeling maupun beschiking/KTUN) untuk dialihkan ke Mahkamah Konstitusi.

**RELEVANSI DAN VALIDITAS KETETAPAN MPR RI
NOMOR VI/MPR/2001 TENTANG ETIKA KEHIDUPAN
BERBANGSA UNTUK MEWUJUDKAN SISTEM POLITIK
YANG DEMOKRATIS DAN HUKUM YANG
BERKEADILAN²²**

PENDAHULUAN

Agenda reformasi sebagaimana digulirkan pasca lengsernya rezim Orde Baru tahun 1998, ternyata hingga menjelang di penghujung tahun 2012 ini belum menunjukkan hasil yang memuaskan, terutama apabila ini dikaitkan dengan upaya negara dalam rangka mengembangkan etika kehidupan berbangsa dan bernegara yang bermartabat dan luhur, yang dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Padahal sejak tahun 2001, upaya untuk mengembangkan etika kehidupan berbangsa itu telah diperintahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

²² Makalah pada Diskusi Ilmiah, tema: Tinjauan Implementasi Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa: Upaya Mewujudkan Sistem Politik yang Demokratis dan Hukum yang Berkeadilan, diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Jember, pada tanggal 29 November 2012, di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Di dalam Ketetapan MPR tersebut dinyatakan, bahwa Etika Kehidupan Berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertindak laku dalam kehidupan berbangsa. Adapun uraian etika kehidupan berbangsa itu menurut Ketetapan (TAP) MPR tersebut dirumuskan sebagai berikut:

1. Etika Sosial dan Budaya

Etika Sosial dan Budaya bertolak dari rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan kembali sikap jujur, saling peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai, dan saling menolong di antara sesama manusia dan warga bangsa. Sejalan dengan itu, perlu menumbuhkembangkan kembali budaya malu, yakni malu berbuat kesalahan dan semua yang bertentangan dengan moral agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa. Untuk itu, juga perlu ditumbuhkembangkan kembali budaya keteladanan yang harus diwujudkan dalam perilaku para pemimpin baik formal maupun informal pada setiap lapisan masyarakat.

Etika ini dimaksudkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kembali kehidupan berbangsa yang berbudaya tinggi dengan

menggugah, menghargai, dan mengembangkan budaya nasional yang bersumber dari budaya daerah agar mampu melakukan adaptasi, interaksi dengan bangsa lain, dan tindakan proaktif sejalan dengan tuntutan globalisasi. Untuk itu, diperlukan penghayatan dan pengamalan agama yang benar, kemampuan adaptasi, ketahanan dan kreativitas budaya dari masyarakat.

2. Etika Politik dan Pemerintahan

Etika Politik dan Pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara.

Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah.

Etika Politik dan Pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antarpelaku dan antarkekuatan sosial politik serta antarkelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besar kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan.

Etika Politik dan Pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertata krama dalam perilaku politik yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya.

3. Etika Ekonomi dan Bisnis

Etika Ekonomi dan Bisnis dimaksudkan agar prinsip dan perilaku ekonomi dan bisnis, baik oleh perseorangan, institusi, maupun pengambil keputusan dalam bidang ekonomi dapat melahirkan kondisi dan realitas ekonomi yang bercirikan persaingan yang jujur, berkeadilan, mendorong berkembangnya etos kerja ekonomi, daya tahan ekonomi dan kemampuan saing, dan terciptanya suasana kondusif untuk pemberdayaan ekonomi yang berpihak kepada rakyat kecil melalui kebijakan secara berkesinambungan. Etika ini mencegah terjadinya praktik-praktik monopoli, oligopoli, kebijakan ekonomi yang mengarah kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme, diskriminasi yang berdampak negatif terhadap efisiensi, persaingan sehat, dan keadilan, serta menghindarkan perilaku menghalalkan segala cara dalam memperoleh keuntungan.

4. Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan

Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak kepada keadilan. Keseluruhan aturan hukum yang menjamin tegaknya supremasi dan kepastian hukum

sejalan dengan upaya pemenuhan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat.

Etika ini meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warganegara di hadapan hukum, dan menghindarkan penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.

5. Etika Keilmuan

Etika Keilmuan dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar warga bangsa mampu menjaga harkat dan martabatnya, berpihak kepada kebenaran untuk mencapai kemaslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya. Etika ini diwujudkan secara pribadi ataupun kolektif dalam karsa, cipta, dan karya, yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif, dan komunikatif, dalam kegiatan membaca, belajar, meneliti, menulis, berkarya, serta menciptakan iklim kondusif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Etika Keilmuan menegaskan pentingnya budaya kerja keras dengan menghargai dan memanfaatkan waktu, disiplin dalam berfikir dan berbuat, serta menepati janji dan komitmen

diri untuk mencapai hasil yang terbaik. Di samping itu, etika ini mendorong tumbuhnya kemampuan menghadapi hambatan, rintangan dan tantangan dalam kehidupan, mampu mengubah tantangan menjadi peluang, mampu menumbuhkan kreativitas untuk penciptaan kesempatan baru, dan tahan uji serta pantang menyerah.

6. Etika Lingkungan

Etika Lingkungan menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggungjawab.

Dalam konteks kehidupan berbangsa dewasa ini, pertanyaannya yang relevan adalah: apakah Ketetapan MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa ini masih valid untuk dijadikan sebagai salah satu acuan dasar dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa? Juga, apakah Ketetapan MPR ini masih relevan berlaku, mengingat sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan kedudukan produk hukum MPR (berupa Ketetapan MPR) ini sudah tidak dimasukkan lagi dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? Dan bahkan, baru pada tahun 2011 yang lalu, tepatnya sejak berlakunya Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan (TAP) MPR ini dimasukkan kembali ke dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Apakah Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 itu masih relevan dan dapat berlaku efektif setelah keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan dihapuskan?

RELEVANSI BERLAKUNYA KETETAPAN MPR NOMOR VI/MPR/2001

Apabila dilihat dari idee (cita) dan substansi Ketetapan MPR tersebut, jelas bahwa Ketetapan MPR tersebut masih sangat relevan dengan konteks kehidupan berbangsa dewasa ini yang terkesan ‘carut marut’. **Pertama**, dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, terkikisnya semangat persatuan dan kesatuan (nasionalisme) bangsa dapat diamati dalam beberapa fenomena, seperti, semakin menguatnya semangat individualisme di berbagai sektor kehidupan masyarakat dan negara/pemerintahan. Dalam sektor kehidupan masyarakat misalnya, munculnya kerawanan sosial dalam bentuk konflik antar suku bangsa atau etnis, konflik antar penganut dan pengikut agama, tawuran antar pelajar dan mahasiswa, meningkatnya

peredaran obat-obat terlarang (narkotika) yang tidak saja beredar di kalangan masyarakat, akan tetapi jaringan dan peredarannya juga sudah masuk di wilayah pemerintahan, lembaga perwakilan rakyat dan lembaga peradilan.

Kedua, dalam kehidupan bernegara, terkikisnya semangat ‘gotong-royong’, dan semangat kerukunan dalam menjalankan amanah penyelenggaraan negara/pemerintahan oleh semangat ‘individualisme’ dan ‘kapitalisme’. Para penyelenggara negara cenderung mengabaikan ‘etika kehidupan bernegara’, lebih mengedepankan kepentingan pribadi, dan memperkaya diri dengan menghalalkan segala cara, seperti korupsi, penyuapan, penggunaan jabatan (kekuasaan) untuk kepentingan pribadi, dll, disamping mulai melemahnya kejujuran dan sikap amanah penyelenggara negara/pemerintahan, serta melemahnya keteladanan dalam sikap dan perilaku pemimpin dan tokoh-tokoh politik.

Terkikisnya semangat ‘gotong-royong’ dan kerukunan di sektor penyelenggaraan negara/pemerintahan ini juga terlihat dari menguatnya gejala ego-sektoral di berbagai instansi pemerintahan, seperti tampak pada konflik antar lembaga negara/pemerintahan (misalnya: konflik antar KPK dan POLRI, konflik antar MA dengan KY, konflik antar

Sekretaris Kabinet dengan tiga kementerian (Pertahanan, Pertanian dan Perdagangan), konflik antar Menteri BUMN dan DPR, konflik antara Setkab dengan DPR, dll).

Bertumpu pada realitas seperti itulah, kebutuhan konstitusional untuk mewujudkan etika kehidupan berbangsa yang bermartabat dan luhur sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 itu menjadi relevan dan sangat urgen. Hanya saja masalahnya kemudian adalah, bagaimana validitas berlakunya Ketetapan MPR tersebut setelah keberadaan Ketetapan (TAP) MPR itu dihapuskan dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan setelah itu diakomodir lagi di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai salah satu jenis peraturan yang berada di bawah UUD 1945?

VALIDITAS KETETAPAN MPR SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 DAN BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011

Validitas atau keabsahan yuridis berlakunya Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 itu sebenarnya tidak terkait dengan apakah Ketetapan MPR itu masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan atau

tidak. Validitas yuridis Ketetapan MPR tersebut ada, disebabkan norma atau kaidah hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang bersumber secara atribusian langsung dari Pasal 22A UUD 1945,²³ tidak menghapusnya.

Beberapa ketentuan yang menjadi landasannya adalah:

- (1) Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan, bahwa:

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1)²⁴, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (2) Penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan, bahwa: ‘Jenis Peraturan Perundang-undangan selain ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh **Majelis Permusyawaratan Rakyat**, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan

²³ Pasal 22A UUD 1945 menyatakan, bahwa: ***Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.***

²⁴ Lihat Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang mengatur bahwa: Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah.

Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat’.

Dengan demikian, Ketetapan (TAP) MPR sebagai salah satu produk hukum MPR, sekalipun tidak tercantum di dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, keberadaannya tetap diakui dan memiliki kekuatan hukum mengikat, karena Ketetapan (TAP) MPR itu diperintahkan oleh UUD 1945. Dimana norma perintah itu dapat ditemukan dalam UUD 1945? Norma atau kaidah konstitusional yang memerintahkan itu ada dalam Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

‘Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003.’

Atas dasar perintah ketentuan di atas itulah, maka kemudian MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, yang selanjutnya dituangkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 (tentang

Peninjauan Terhadap Materi dan Status Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002). Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 itu menyatakan, bahwa:

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR RI sebagaimana dimaksud dalam ketentuan di atas itu diantaranya adalah **Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.**

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa **selama belum ada Undang-Undang** yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden yang mengatur tentang Etika Kehidupan Berbangsa, maka selama itu Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 **tetap valid berlaku**. Jadi, validitas berlakunya bukan karena ia (= Ketetapan MPR) tersebut tidak ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, akan tetapi validitas berlakunya tetap diakui, karena Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 *juncto* Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 memberikan sumber validitasnya. Dan, oleh sebab itu pula, sekalipun Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004) kembali

memasukkan 'Ketetapan (TAP) MPR' sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di dalam hierarkhinya, ketentuan ini sama sekali tidak relevan dengan validitas berlakunya Ketetapan MPR itu sendiri. Apalagi terdapat asas dalam perundang-undangan – *rangsorde beginsel*, yang menyatakan, bahwa: *peraturan yang lebih tinggi menjadi sumber keabsahan (validitas) bagi peraturan yang ada di bawahnya*. Maka, dengan demikian, tidak mungkin sumber validitas berlakunya Ketetapan (TAP) MPR itu diperoleh dari Undang-Undang (tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang kedudukannya berada di bawah Ketetapan (TAP) MPR.

Permasalahannya berikutnya, apabila sudah jelas, bahwa ternyata relevansi dan validitas Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 (tentang Etika Kehidupan Berbangsa) itu ada, apakah Ketetapan MPR tersebut dapat dijadikan sebagai landasan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis dan hukum yang berkeadilan di Indonesia dewasa ini? Apa langkah yang dapat dilakukan oleh MPR terkait dengan kebutuhan konstitusional untuk menjadikan Ketetapan MPR ini sebagai instrumen yuridis dalam mewujudkan sistem politik yang demokratis dan hukum yang berkeadilan di Indonesia? Sebelum pembahasan atas permasalahan tersebut diuraikan, berikut ini akan dipaparkan terlebih

dahulu bagaimana realitas politik dan hukum di Indonesia.

REALITAS POLITIK DI INDONESIA

Secara ideal, sistem politik yang demokratis dalam konsep negara demokratis-konstitusional (*constitutional-democratic state*) paling tidak memiliki kriteria sebagai berikut. **Pertama**, memiliki seperangkat aturan hukum yang baik dan memadai tentang partai politik dan sistem pemilihan umum yang digunakan untuk memilih wakil-wakil rakyat, dan untuk mengisi jabatan-jabatan publik (*publiek ambten*) secara demokratis. **Kedua**, memiliki partai politik sesuai dengan ideologi negara dan konstitusi atau undang-undang dasar. **Ketiga**, sistem penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis, konstitusionil, jujur dan adil. **Keempat**, sistem pengawasan penyelenggaraan pemilihan umum yang baik. **Kelima**, pengaturan tentang peradilan partai politik dan peradilan pemilihan umum yang baik.

Bagaimana dengan sistem politik di Indonesia? Ada beberapa catatan yang dapat diidentifikasi terkait dengan beberapa kriteria di atas. **Pertama**, bahwa terkait dengan perangkat peraturan perundang-undangan tentang partai politik dan pemilu, rasanya sudah cukup banyak perangkat peraturan perundang-

undangan tersebut dibuat, misalnya kita sudah memiliki Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, apakah substansi atau materi peraturan perundang-undangan itu sudah sinkron atau tidak secara horizontal maupun vertikal dengan peraturan perundang-undangan lainnya, nampaknya ini masih menjadi soal yang perlu mendapatkan perhatian kita secara seksama. **Kedua**, menyangkut kriteria tentang partai politik yang sesuai dengan ideologi negara, yaitu: Pancasila dan UUD 1945. Adalah hal yang bersifat prinsipil, bahwa pembentukan, pendirian dan penyelenggaraan partai politik dalam suatu negara harus bertumpu pada ideologi yang dianut oleh negara tersebut. Mengenai hal ini, semua negara (yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum) tentu telah mengaturnya. Di Indonesia, aturan tentang bahwa

pembentukan, pendirian dan penyelenggaraan partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 tidak diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Akan tetapi terkait dengan masalah ‘pembubaran partai politik’, konstitusi atau UUD 1945 telah mengaturnya secara eksplisit, dan hal itu dikaitkan dengan salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: memutus ‘pembubaran partai politik’. Di level Undang-undang dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) masalah tentang pembubaran partai politik ini juga telah diatur, misalnya dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 (tentang Hukum Acara Pembubaran Partai Politik) disebutkan, bahwa:
 - (1) Pemohon adalah Pemerintah.
 - (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, **yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

b. Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) RI Nomor 12 Tahun 2008 tentang Prosedur Beracara dalam Pembubaran Partai Politik. Dalam Pasal 2 PMK tersebut disebutkan, bahwa:

Partai Politik dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi apabila:

- a. Ideologi, asas, tujuan, program partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
- b. Kegiatan partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau akibat yang ditimbulkannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.'

Ketiga, menyangkut kriteria sistem penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis, konstitusional, jujur dan adil. Mengenai hal ini, rasanya perangkat peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia sudah banyak mengaturnya. Yang menjadi persoalannya adalah bagaimana implementasinya? **Keempat**, terkait dengan kriteria sistem pengawasan penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memang telah mengatur tentang bagaimana keberadaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Panitia Pengawas Pemilu dan perangkat pengawas lainnya. Akan tetapi, rasanya

kurang tepat menjadikan institusi pengawasan penyelenggaraan pemilu yang idealnya independen dan mandiri ini menjadi bagian dari ‘penyelenggara pemilu’ (= yaitu: Komisi Pemilihan Umum/KPU).²⁵ Kelima, menyangkut tentang peradilan partai politik dan pemilu. Terkait masalah ini, rasanya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan praktik peradilan Mahkamah Konstitusi yang telah berjalan sudah cukup memadai mengaturnya. Yang menjadi persoalan adalah yurisprudensi (putusan) Mahkamah Konstitusi yang selama ini telah memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk juga memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara pemilukada, misalnya:

- a. Putusan yang berisi perintah kepada KPU untuk melakukan verifikasi ulang kepada pasangan bakal calon yang telah dinyatakan tidak lolos oleh KPU sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kewenangan untuk memutus soal ini sebenarnya merupakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) menurut SEMA Nomor

²⁵ Periksa title Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, yaitu: Penyelenggara Pemilihan Umum. Menurut Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan tentang pemilu, yang dimaksud dengan ‘Penyelenggara pemilu’ itu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja. UUD 1945 sama sekali tidak pernah menyebut di bawah ketentuan Pasal 22E UUD 1945, bahwa penyelenggaraan pemilu di Indonesia itu juga dilakukan oleh sebuah institusi yang disebut dengan Bawaslu atau Panwaslu. Dengan demikian, memasukkan Badan Pengawas Pemilu dalam satu undang-undang yang diberi title Penyelenggara Pemilihan Umum, itu sama artinya dengan mengubah makna penyelenggara pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

7 Tahun 2010 (tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah yang memberikan kewenangan kepada PTUN untuk membatalkan Keputusan KPU kecuali terkait dengan Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah).²⁶ Akan tetapi dalam praktik ternyata Mahkamah Konstitusi juga melakukannya. Contoh mengenai hal ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pemilukada Kota Medan dan Pemilukada di Kabupaten Sorong Selatan.

- b. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mendiskualifikasi Calon Kepala Daerah pada pemilukada di Kabupaten Kota Waringin Barat.

Sedangkan, persoalan yang terkait dengan peradilan untuk partai politik, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 nampaknya telah memberikan kewenangan ini kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutuskannya, terutama terkait dengan masalah pembubaran partai politik. Yang menjadi masalah adalah, ternyata konstruksi Hukum Acara pembubaran Partai Politik yang diatur dalam PMK RI Nomor 12 Tahun 2008 menentukan, bahwa yang menjadi pemohon dalam perkara pembubaran partai politik ini adalah **Pemerintah** (Presiden), yang dapat diwakili oleh Jaksa Agung dan/atau Menteri yang

²⁶ Gamawan Fauzi, *Sengketa Pemilukada, Putusan MK dan Pelaksanaan Putusan MK*, makalah, dalam Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, tanggal 24-26 Januari 2012, hal. 5.

ditugasi oleh Presiden untuk itu.²⁷ Permasalahannya kemudian adalah, bagaimana bila Pemerintah (Presiden) nya itu ternyata menjadi Pengurus atau Ketua Partai Politik atau Pembina Partai Politik, yang dalam praktik ternyata program dan kegiatan Partainya itu diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945? Konstruksi Hukum Acara Pembubaran Partai Politik itu jelas tidak tepat, dikaitkan dengan praktik yang ada, bahwa seorang Presiden atau Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dapat merangkap menjadi pengurus, ketua atau Pembina partai politik.

REALITAS HUKUM DI INDONESIA

Gagasan atau ide untuk membangun hukum yang berkeadilan sebenarnya gagasan dan ide yang sudah sangat tua sekali. Setua ketika orang pertama kalinya memperbincangkan apa yang menjadi tujuan hukum itu. Cita untuk membangun hukum yang berkeadilan ini rasanya akan senantiasa menjadi perbincangan dari generasi ke generasi. Termasuk pada generasi dewasa ini di Indonesia.

Ada 2 (dua) hal yang dapat dijadikan contoh bagaimana reformasi ketatanegaraan di Indonesia selepas runtuhnya rezim Orde Baru dapat menghasilkan

²⁷ Lihat Pasal 3 ayat (1) PMK RI Nomor 12 Tahun 2008.

2 (dua) institusi negara yang diharapkan dapat mengubah wajah hukum di era sebelumnya (= Era Orde Baru), yang penuh berlepotan dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Kedua institusi yang diharapkan dapat membawa harapan akan hukum yang berkeadilan itu adalah Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat melindungi hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945, sedangkan Komisi Yudisial diharapkan dapat berfungsi untuk memberantas praktik-praktik curang dan (*judicial corruption*) di lingkungan peradilan melalui fungsi pengawasan terhadap perilaku hakim.²⁸ Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi terkesan lebih banyak memberikan harapan baru bagi tumbuhnya hukum yang berkeadilan, dibandingkan dengan Mahkamah Agung, walaupun untuk itu tak jarang kritik tajam terhadap Mahkamah Konstitusi yang terkesan super body juga dilontarkan oleh para politisi di Senayan. Sedangkan, Komisi Yudisial (KY), ternyata dalam perjalanannya 'dimandulkan'.²⁹ Dia tidak lagi memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh perilaku hakim di semua tingkatan atau semua lingkungan

²⁸ Lihat Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

²⁹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK RI Nomor 005/PUU-IV/2006.

peradilan. KY hanya dapat mengawasi perilaku hakim untuk lingkungan peradilan di Mahkamah Agung. Dengan demikian, para hakim konstitusi dan hakim agung tidak terjamah oleh fungsi pengawasan komisi ini. Apakah upaya pemberantasan mafia peradilan (*judicial corruption*) di peradilan dan upaya untuk mewujudkan hukum yang berkeadilan dapat optimal tercapai? Rasanya dengan fakta seperti ini, Republik ini masih seperti jauh dari harapan.

LANGKAH YANG DAPAT DITEMPUH OLEH MPR

Mencermati kondisi eksisting yang ada terkait dengan sistem politik dan hukum yang ada dewasa ini, apa yang seharusnya kita lakukan? Jika gagasan ini akan dimulai dari pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bernegara, maka salah satu langkah yang dapat ditempuh oleh MPR RI adalah dengan mengundang Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti: DPR, DPD, BPK, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, untuk memberikan laporannya tentang pelaksanaan Ketetapan ini sebagaimana dimaksud Pasal 3 Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001. Pasal 3 Ketetapan MPR RI menyatakan, bahwa:

Merekomendasikan kepada Presiden Republik Indonesia dan lembaga-lembaga tinggi Negara

serta masyarakat untuk melaksanakan Ketetapan ini sebagai salah satu acuan dasar dalam penyelenggaraan kehidupan bangsa.

Penyampaian laporan tentang pelaksanaan etika kehidupan berbangsa ini oleh lembaga-lembaga negara dapat dilakukan atau ditradisikan pada saat bersamaan dengan Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus oleh Presiden. Paling tidak ada 2 (dua) hal yang dapat disampaikan oleh tiap-tiap lembaga negara dalam penyampaian laporan (pidato) nya itu, yaitu :

- a. Penyampaian laporan (pidato) tentang pelaksanaan etika kehidupan berbangsa sebagaimana diperintahkan oleh Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 di tiap-tiap lingkungan lembaga negara; dan
- b. Penyampaian laporan (pidato) tentang pelaksanaan kinerja, capaian dan program kerja yang akan dilaksanakan oleh tiap-tiap lembaga negara sebagai bagian dari penerapan prinsip akuntabilitas publik dan transparansi (keterbukaan) tiap-tiap lembaga Negara terhadap masyarakat (publik) luas. Ini bagian yang sangat penting dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis-konstitusional.

Apakah Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat menolak untuk melaksanakan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 (tentang Etika Kehidupan

Berbangsa) ini? Rasanya dengan mengingat ‘sumpah jabatan’, bahwa setiap anggota dan pimpinan lembaga-lembaga negara untuk mentaati dan mematuhi UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan yang lainnya, pilihan untuk tidak melaksanakan Ketetapan MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa itu akan tertutup sekali, karena jika rekomendasi atau perintah untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut dilanggar, maka hal itu sama artinya dengan pelanggaran terhadap sumpah jabatan yang diucapkan oleh para anggota dan pimpinan-pimpinan lembaga negara tersebut.

MASALAH DAN TANTANGAN MEWUJUDKAN PEMILUKADA YANG JUJUR, ADIL, DEMOKRATIS DAN KONSTITUSIONIL DI INDONESIA³⁰

Pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) sebagai bagian dari perhelatan politik pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang pada awal penerapannya dipandang sebagai metode yang paling demokratis di Indonesia, belakangan ini banyak mengundang berbagai sorotan dan evaluasi dari berbagai kalangan. Beberapa kalangan menilai, bahwa berbagai persoalan yang timbul sebagai ekses dari pemilukada selama ini, disebabkan karena sistem regulasinya yang lemah. Sementara kalangan lain berpendapat, bahwa bukan hanya sistem regulasinya yang lemah, akan tetapi juga kultur hukum dan kultur politik mulai dari penyelenggara, penegak hukum dan berbagai kalangan lainnya, termasuk masyarakat yang kurang mendukung. Ini semua yang menyebabkan penyelenggaraan pemilukada selama ini menjadi masalah yang sangat kompleks, mendistorsi demokrasi dan konstitusi, dan melahirkan penguasa-penguasa di daerah yang pragmatis dan korup. Momen perhelatan demokrasi yang semestinya dijadikan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat, telah bergeser ke arah momen distorsi demokrasi dan pragmatisme yang

³⁰ Ditulis sebagai makalah pada kegiatan Simposium Nasional: Masalah dan Tantangan Menghadapi Pemilukada, Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Pemilihan Umum Presiden 2014, diselenggarakan oleh Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI, Hanns Seidel Foundation dan APHAMK, tanggal 16-17 Maret 2012 di Hotel Panorama Jember.

massif. Oleh karena itu, berbagai diskursus yang berkembang dewasa ini, pada umumnya mengerucut pada harapan, bagaimana agar pemilukada itu menjadi basis dari akselerasi demokratisasi yang menguatkan nilai-nilai demokratisasi pemerintahan di tingkat nasional. Dan, seperti halnya dilakukan banyak ahli dalam memecahkan masalah secara akademis, maka salah satu cara yang sering dilakukan untuk sampai pada gagasan itu, sebagian kalangan mendekatinya dengan cara melakukan identifikasi dan diagnosis atas masalah-masalah yang timbul, termasuk upaya-upaya untuk melakukan evaluasi terhadap sistemnya. Makalah ini mencoba untuk melakukan identifikasi dan membahas masalah-masalah yang timbul dalam sistem penyelenggaraan pemilukada di Indonesia. Paling tidak ada 3 (tiga) ranah yang akan disoroti terkait dengan masalah-masalah dalam pemilukada ini, yaitu: (1) Ranah regulasi (pengaturan); (2) Ranah implementasi; dan (3) Ranah penyelesaian di peradilan.

a.d (1) Ranah regulasi (pengaturan)

Dalam ranah regulasi ini, paling tidak ada 4 (empat) regulasi/kebijakan yang terkait dengan masalah pemilukada ini. Pertama, pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa :

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing adalah Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, dipilih secara demokratis.

Ketentuan ini membuka masalah dalam penafsiran sebagai berikut :

- (1) bahwa yang dipilih dalam pemilukada itu sebenarnya hanya Gubernur, Bupati dan Walikota saja, sedangkan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota tidak perlu diikutkan dalam pemilukada. Muncul diskursus publik,

agar para wakil kepala daerah itu tidak perlu diikutkan dalam pemilukada, tetapi cukup diangkat saja berdasarkan usulan kepala daerah terpilih. Diskursus lain adalah, agar institusi wakil kepala daerah ini dihapuskan, karena disamping tidak diatur dalam konstitusi, juga karena pertimbangan efisiensi;

- (2) bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota itu dapat dilakukan melalui metode pemilihan (demokratis), yaitu: pemilihan langsung oleh rakyat, atau pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Diskursus publik yang berkembang, terutama dari kementerian dalam negeri, menghendaki agar pemilukada langsung diganti dengan pemilihan oleh anggota DPRD. Diskursus yang terakhir ini, banyak memperoleh reaksi penolakan dari berbagai elemen masyarakat;

Kedua, ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ini dalam praktiknya ternyata berbeda. Pengisian jabatan Gubernur DI Yogyakarta misalnya, ternyata tidak melalui mekanisme pemilihan, demikian juga beberapa kepala daerah di wilayah DKI Jakarta. Pertanyaannya adalah apakah praktik pengisian jabatan kepala daerah tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menghendaki agar cara pengisiannya dilakukan melalui mekanisme pemilihan? Pengaturan di dalam UUD 1945 mengenai soal ini masih mengundang multitafsir, dan akan berlangsung terus sepanjang tidak ada ketentuan eksepsional dari konstitusi.

Ketiga, pengaturan kewenangan tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan yurisprudensi MK dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah. SEMA ini memberikan kewenangan kepada PTUN untuk membatalkan keputusan KPU atau penyelenggara

pemilukada, kecuali terkait Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah. Pada sisi yang lain, ternyata perkembangan yurisprudensi MK juga dapat membatalkan keputusan KPUD atau penyelenggara pemilukada, sekalipun itu mengenai penetapan pasangan calon sebagai peserta pemilukada.

Keempat, pengaturan tentang sumber pemutakhiran data pemilih yang tidak sinkron antara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu. Menurut Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemutakhiran data pemilih didasarkan kepada data pemilih pada *pemilu terakhir*³¹, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sumber data pemilih yang digunakan untuk pemutakhiran data pemilih berasal dari data kependudukan pemerintah³².

a.d (2) Ranah Implementasi

³¹ Pasal 70 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur, bahwa :

- (1) Daftar pemilih pada saat pelaksanaan ***pemilihan umum terakhir*** di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- (2) Daftar pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah dengan daftar pemilih tambahan yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih ditetapkan sebagai daftar pemilih sementara.

³² Lihat Pasal 9 ayat (3), butir e dan Pasal 10 ayat (1) butir e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Pasal 9 ayat (3) butir e mengatur, bahwa: Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:

e. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih.

Pasal 10 ayat (1) butir e mengatur, bahwa: Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi: memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih.

Dalam ranah ini, beberapa masalah (problems) yang muncul terkait dengan implementasi atau pelaksanaan pemilukada di Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- (1) Masalah anggaran pemilukada. Anggaran pemilukada yang bersumber dari APBD banyak menimbulkan masalah dan sangat mempengaruhi proses pelaksanaan pemilukada di beberapa daerah, bahkan jadwal tahapan pemilukada terpaksa harus berubah karena masalah ini. Masalah umum yang terjadi terkait dengan anggaran ini antara lain: keterlambatan persetujuan, jumlah yang tidak sesuai dengan kebutuhan, dan kesulitan pencairan dengan berbagai alasan.³³ Dalam beberapa kasus, pasangan calon yang berasal dari incumbent (petahana) menggunakan celah ini untuk kepentingan pemenangannya.
- (2) Masalah yang bersumber dari Partai Politik. Masalah ini terjadi antara lain disebabkan karena adanya kepengurusan partai politik yang lebih dari satu, pemecatan pengurus daerah di injure time, pengusulan calon yang lebih dari satu, perbedaan pasangan calon yang diusung antara pengurus parpol di daerah dengan pengurus parpol di pusat, pergantian pasangan calon yang diusung di detik-detik terakhir masa pendaftaran atau di penghujung masa penyerahan perbaikan berkas.³⁴
- (3) Masalah integritas penyelenggara pemilukada. Masalah ini berdasarkan hasil temuan Bawaslu diantaranya adalah keterlibatan penyelenggara

³³ H. A. Hafiz Anshary A.Z., Penyelenggaraan dan Penyelesaian Pelanggaran Pemilukada Tahun 2011, makalah, Seminar Nasional Evaluasi Pemilukada diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012, hal. 8.

³⁴ Ibid.

pemilukada untuk melakukan pelanggaran pidana seperti memanipulasi atau mengelembungkan perolehan suara pasangan calon tertentu, konflik kepentingan dengan pasangan calon tertentu, dll.

- (4) Masalah pelanggaran administrasi oleh penyelenggara pemilukada. Pelanggaran yang dalam beberapa hal dilakukan oleh penyelenggara pemilukada misalnya dalam bentuk keberpihakan penyelenggara terhadap pasangan calon tertentu (umumnya adalah incumbent/petahana) dan upaya-upaya untuk menghambat pendaftaran pasangan bakan calon tertentu agar tidak terdaftar sebagai peserta pemilukada. Salah satu modusnya adalah, KPUD tidak menyampaikan secara resmi hal-hal apa saja yang perlu dilengkapi oleh bakal pasangan calon, dll.
- (5) Masalah politisasi birokrasi. Masalah ini pada umumnya timbul dalam bentuk keberpihakan birokrasi pemerintahan daerah terhadap calon incumbent (petahana). Politisasi birokrasi ini biasanya disamping dilakukan dalam bentuk pengerahan dukungan perangkat pemerintahan daerah, perangkat kecamatan hingga perangkat desa/kelurahan, juga pada umumnya dilakukan dengan menggunakan sarana/fasilitas pemerintahan dan program-program fisik maupun non-fisik pemerintah daerah untuk mencari dukungan pemilih.
- (6) Masalah kekerasan sebelum dan setelah penyelenggaraan pemilukada yang menggeser makna substantif 'demokrasi' ke arah 'anarkhisme' seperti amuk massa yang tidak puas dengan penyelenggaraan pemilukada, misalnya membakar rumah gubernur, pengrusakan kantor KPUD dan fasilitas publik milik pemerintah, dsb nya. Beberapa fakta seperti kasus Tuban, kasus

- Mojokerto, kasus Kaur Bengkulu, kasus Kotawaringin Barat, kasus Papua Barat;³⁵
- (7) Masalah pemilukada yang selama ini sering dikaitkan dengan fenomena mahalnya biaya politik (*political cost*) dan fenomena ‘maraknya korupsi’ yang dilakukan oleh sejumlah kepala daerah. Fenomena pertama, pada umumnya dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan oleh seorang calon kepala daerah untuk mengikuti penyelenggaraan pemilukada, misalnya untuk pemilihan gubernur seorang calon bisa mengeluarkan biaya antara 60 miliar rupiah sampai dengan 200 miliar rupiah. Padahal nanti ketika dia terpilih menjadi gubernur, pendapatan resminya yang diterima hanya Rp. 8,6 juta per bulan atau Rp. 516 juta per tahun. Pertanyaannya kemudian adalah, jika penghasilan resminya seperti itu, lalu darimana dia harus mengembalikan modal yang telah dia keluarkan untuk mengikuti pemilukada tersebut? Fenomena kedua terkait dengan maraknya korupsi yang dilakukan oleh sejumlah kepala daerah hasil pemilukada. Dalam konteks ini Mendagri Gamawan Fauzi mengemukakan, pada tahun 2011 hampir separuh Gubernur dan mantan Gubernur, serta 155 Bupati dan Walikota terjerat dalam kasus korupsi. Jadi setiap bulan, bahkan setiap minggu, saya menerima surat tersangka baru, kata Gamawan Fauzi.³⁶
- (8) Penolakan KPUD-KPUD terhadap pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), seperti pada pemilukada Kota Medan dan Pemilukada Kabupaten Sorong Selatan dimana

³⁵ Lihat Budiman Tanureja, *Pilkada Langsung: Memutar Jarum Jam Sejarah Mungkinkah? Sebuah Catatan*, makalah, Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012.

³⁶ Kompas, tanggal 18 Januari 2011.

PTUN telah membatalkan keputusan KPUD-KPUD terkait dengan penetapan calon kepala daerah. Sebagaimana diketahui dasar yang digunakan PTUN untuk membatalkan keputusan KPUD-KPUD itu adalah Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 yang memberikan kewenangan kepada PTUN untuk membatalkan keputusan KPU, kecuali terkait Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah. KPUD-KPUD setempat terkait dengan putusan PTUN yang membatalkan keputusannya menolak untuk melaksanakan putusan PTUN tersebut dengan dalih bahwa Keputusan KPU hanya dapat dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi, bukan PTUN.³⁷ Menurut pendapat penulis, penolakan KPUD-KPUD ini tepat, karena memang sudah ada yurisprudensi Mahkamah Konstitusi tentang masalah ini, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan pemilukada di Kabupaten Kepulauan Yapen³⁸ dan Kabupaten Buton³⁹. Mahkamah Konstitusi dalam konteks ini membuat putusan yang isinya memerintahkan kepada penyelenggara pemilukada (KPUD) untuk melakukan verifikasi (administrasi dan faktual) ulang terhadap seluruh pasangan calon. Bahkan dalam perkara pemilukada Bengkulu Selatan, Mahkamah Konstitusi juga telah memutuskan untuk mendiskualifikasi pasangan calon nomor urut 7 (H. Dirwan Mahmud dan H. Hartawan) yang telah ditetapkan oleh KPUD, baik sebagai pasangan calon maupun sebagai pemenang pemilukada. Dalam kasus ini Mahkamah Konstitusi

³⁷ Lihat, Gamawan Fauzi, *Sengketa Pemilukada, Putusan MK dan Pelaksanaan Putusan MK*, Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012, hal. 5.

³⁸ Lihat Putusan MK RI Nomor 218-220/PHPU.D-VIII/2010.

³⁹ Lihat Putusan MK RI Nomor 91-92/PHPU.D-IX/2011.

menemukan fakta hukum, bahwa pasangan calon ini tidak memenuhi persyaratan sebagai calon. Oleh karena itu, mereka tidak diperbolehkan mengikuti Pemungutan Suara Ulang (PSU) di Bengkulu Selatan.

a.d (3) Ranah penyelesaian di peradilan

Ranah penyelesaian di peradilan yang dimaksud disini adalah ranah penyelesaian di peradilan konstitusi (Mahkamah Konstitusi). Dalam peradilan konstitusi, ada 4 (empat) jenis putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan perkara pemilukada berdasarkan isi amar putusannya, yaitu:

- (1) Putusan MK yang memerintahkan penyelenggara pemilukada untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU);
- (2) Putusan MK yang memerintahkan penyelenggara pemilukada untuk melakukan penghitungan suara ulang;
- (3) Putusan MK yang memerintahkan penyelenggara pemilukada untuk melakukan verifikasi (administrasi dan faktual) ulang terhadap seluruh pasangan calon;
- (4) Putusan MK yang mendiskualifikasi salah satu pasangan calon peserta pemilukada.⁴⁰

Dari keempat jenis putusan MK tersebut, 3 (tiga) jenis putusan yang memiliki potensi masalah (problem) akan dibahas dalam makalah ini, yaitu: a. putusan PSU; b. putusan yang memerintahkan penyelenggara pemilukada untuk melakukan verifikasi (administrasi dan faktual) ulang terhadap seluruh pasangan calon;

⁴⁰ Akil Mochtar, *Sengketa Pemilukada dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, makalah, Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah, Diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012, hal. 6-7.

dan c. putusan MK yang mendiskualifikasi salah satu pasangan calon peserta pemilukada.

a.d. a. Putusan PSU

Problem dalam putusan Pemungutan Suara Ulang (PSU) sebagai salah satu varian dari jenis amar putusan Mahkamah Konstitusi dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- (1) putusan PSU mengandung ketidakadilan substantif, terutama pada pihak (pasangan calon) yang sebenarnya tidak terlibat dalam perkara pelanggaran pemilukada yang dilakukan oleh pasangan calon yang lain. Pihak atau pasangan calon kepala daerah yang tidak melakukan pelanggaran pemilukada secara sistematis, terstruktur dan massif misalnya, harus ikut menanggung beban atau ongkos politik untuk mengikuti PSU tersebut, padahal pasangan tersebut sama sekali tidak melakukan pelanggaran pemilukada. Pada dasarnya, untuk memenuhi prinsip pemilukada yang adil dan konstitusional, putusan PSU seharusnya tidak boleh membebankan kepada pihak atau pasangan calon yang tidak melanggar pemilukada. Oleh karena itu, putusan PSU harus diterapkan secara hati-hati dan tepat oleh MK. Contoh putusan MK yang tepat mengenai hal ini adalah Putusan nomor 57/PHPU.D-VI/2008 (bagian Amar Putusan, pada perkara pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan), dimana disamping Mahkamah Konstitusi memerintahkan untuk melaksanakan PSU juga mendiskualifikasi pasangan calon nomor urut 7 (H. Dirwan Mahmud dan H. Hartawan). Idealnya, suatu putusan PSU diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi paling tidak harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. apabila pasangan calon yang mengikuti pemilukada itu lebih dari dua pasangan calon, yang salah satu diantaranya diputus diskualifikasi oleh penyelenggara pemilu (KPUD) atas perintah putusan Mahkamah Konstitusi;
 - b. tidak menyertakan pihak atau pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran pemilukada secara sistematis, terstruktur dan massif berdasarkan temuan dan putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. tidak menyertakan pihak atau pasangan bakal calon yang terbukti oleh Mahkamah Konstitusi memenuhi syarat sebagai calon, akan tetapi sejak awal telah ditetapkan sebagai pasangan calon yang tidak memenuhi syarat oleh penyelenggara pemilukada (KPUD) setempat. Dengan demikian dalam konteks ini, ada unsur pelanggaran dari KPUD yang dengan sengaja menghambat pendaftaran bakal calon tertentu untuk ditetapkan sebagai pasangan calon melalui Keputusan KPUD.
- (2) Putusan MK yang tidak jelas limitasi waktunya terkait dengan pelaksanaan PSU, misalnya pelaksanaan pemilukada di Kabupaten Mandailing Natal dan Kota Tebingtinggi. Dalam putusan MK, ternyata tidak disebutkan limitasi waktu pelaksanaan PSU nya di kedua daerah tersebut. Sementara untuk perkara pemilukada di Kabupaten Pandeglang, MK menentukan dalam putusannya, bahwa pelaksanaan PSU adalah 19 hari terhitung sejak putusan dibacakan. Untuk perkara pemilukada di Kabupaten Sumbawa Besar, limitasi pelaksanaan PSU nya ditentukan 60 hari oleh MK, dan untuk perkara pemilukada Kota Tangerang Selatan

diputuskan limitasi PSU nya 90 hari, terhitung sejak putusan dibacakan.⁴¹ Putusan MK mengenai pelaksanaan PSU yang tidak jelas limitasinya itu, sangat berpengaruh pada kebijakan anggaran daerah dan pelaksanaan Pemilukada. Munculnya berbagai persepsi yang beragam dan saling kontradiksi satu sama lain dalam beberapa hal dapat menimbulkan, tidak saja masalah 'ketidakpastian' tetapi juga mengganggu stabilisasi penyelenggaraan pemilukada dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang bersangkutan.

a.d. b. Putusan yang memerintahkan penyelenggara pemilukada untuk melakukan verifikasi (administrasi dan faktual) ulang terhadap seluruh pasangan calon

Putusan MK jenis ini apabila dicermati sebenarnya merupakan putusan yang membatalkan Keputusan KPUD atau penyelenggara pemilukada di luar keputusan tentang penetapan hasil pemilukada. Dari perspektif hukum administrasi positif, jika keputusan KPUD atau penyelenggara pemilukada tentang penetapan hasil pemilukada tidak termasuk dalam figur hukum Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), maka keputusan KPUD atau penyelenggara pemilukada di luar penetapan hasil pemilukada, seperti penetapan bakal calon menjadi calon peserta pemilukada, merupakan figur hukum KTUN, dan karena itu Undang-undang telah mengatur bahwa kompetensi peradilannya ada di bawah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Akan tetapi dalam praktik, lahirnya yurisprudensi MK dalam beberapa perkara pemilukada, seperti, putusan MK dalam perkara

⁴¹ Gamawan Fauzi, *loc. cit.*

pemilukada di Kabupaten Buton (Putusan Nomor 91-92/PHPU.D-IX/2010) dan putusan MK dalam perkara pemilukada di Kabupaten Kepulauan Yapen (Putusan Nomor 218-220/PHPU.D-VIII/2010), memperlihatkan, bahwa ada pergeseran kompetensi peradilan terkait dengan masalah ini. MK yang secara formal seharusnya menangani perselisihan hasil pemilihan umum (yang selama ini oleh beberapa pihak sering ditafsirkan sebagai perselisihan tentang hasil perolehan suara), dalam praktik telah masuk ke wilayah penyelesaian terhadap keputusan KPUD atau penyelenggara pemilukada yang diduga merampas hak-hak konstitusional pasangan bakal calon atau pasangan calon peserta pemilukada. Kedua putusan MK (yaitu: Putusan Nomor 91-92/PHPU.D-IX/2010 dan Putusan Nomor 218-220/PHPU.D-VIII/2010) tersebut memperlihatkan bagaimana MK membatalkan keputusan KPUD tentang penetapan pasangan calon dan memerintahkan kepada KPUD atau penyelenggara pemilukada untuk melakukan verifikasi (administrasi dan faktual) ulang terhadap seluruh pasangan calon peserta pemilukada. Salah satu pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) MK dalam mengambil putusan ini oleh karena MK sampai pada keyakinan hukumnya, bahwa KPUD atau penyelenggara pemilukada tidak netral atau berpihak dan menghalang-halangi salah satu atau beberapa pasangan bakal calon untuk maju sebagai peserta pemilukada.

Dalam praktik, akibat lahirnya yurisprudensi MK dalam perkara-perkara pemilukada seperti ini, maka belakangan muncul penolakan-penolakan KPUD atau penyelenggara pemilukada untuk melaksanakan putusan-putusan yang dikeluarkan oleh PTUN terkait dengan masalah-masalah tersebut. KPUD atau penyelenggara pemilukada dalam perkara-perkara seperti ini pada umumnya beranggapan, bahwa yang berwenang untuk membatalkan keputusannya adalah Mahkamah Konstitusi, bukan PTUN. Oleh karena itu,

KPUD atau penyelenggara pemilukada hanya mau melaksanakan putusan MK, dan menolak pelaksanaan putusan PTUN. Pertanyaan hukumnya kemudian adalah: apakah yurisprudensi MK dapat mengesampingkan putusan PTUN mengenai perkara yang sama? Lalu, terkait dengan eksistensi Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 yang memberikan kewenangan kepada PTUN untuk membatalkan keputusan KPU, kecuali terkait Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah, bagaimana penerapannya? SEMA itu, termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah tersebut, semestinya harus dikesampingkan. *Pertama*, karena yurisprudensi itu merupakan salah satu dari sumber hukum positif di Indonesia; dan *kedua*, derajat hukum putusan MK adalah berada di atas Undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan Presiden.

a.d. c. Putusan MK yang mendiskualifikasi salah satu pasangan calon peserta pemilukada

Seperti halnya putusan MK yang memerintahkan kepada KPUD atau penyelenggara pemilukada melakukan verifikasi ulang terhadap seluruh pasangan calon, maka putusan MK yang mendiskualifikasi salah satu pasangan calon peserta pemilukada, terkesan merampas kewenangan penyelenggara pemilukada, atau bahkan bertentangan dengan kewenangan konstitusionalnya secara formal-konstitusional seperti dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pandangan yang terakhir ini umumnya dilatarbelakangi oleh pemahaman bahwa kewenangan MK itu hanya 'sebatas untuk memutus perselisihan hasil perolehan suara'. Oleh karena itu, jika MK masuk pada ranah untuk mendiskualifikasi calon, itu artinya MK telah bertindak sebagai penyelenggara pemilukada. Dalam kasus pemilukada Kotawaringin

Barat, terkait dengan masalah ini, putusan MK pernah ditolak oleh KPUD setempat untuk dilaksanakan.

Dalam lapangan hukum tata negara dan hukum administrasi ada suatu asas bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh negara atau badan/pejabat administrasi negara harus selalu dianggap sah menurut hukum, sampai ada pembuktian sebaliknya dari pengadilan (= *vermoeden van rechtmatigheid/praesumption iustae causa*). Maka, berdasarkan prinsip hukum ini, semestinya dipahami, bahwa keputusan KPUD atau penyelenggara pemilukada itu pada dasarnya berada pada posisi yang sama; bahwa keputusan-keputusan yang dibuat oleh KPUD atau penyelenggara pemilukada itu harus selalu dianggap sah menurut hukum, kecuali ada pembuktian sebaliknya dari pengadilan. Dengan demikian, putusan MK (sebagai sebuah peradilan) yang membatalkan keputusan KPUD atau penyelenggara pemilukada tidak dapat diartikan sebagai putusan yang merampas atau mengintervensi kewenangan KPUD atau penyelenggara pemilukada, karena memang tugas Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara (meliputi hak untuk memilih dan hak untuk dipilih), baik secara prosedural maupun substansial, termasuk dalam rangka menegakkan pemilukada yang jujur, adil, demokratis dan konstitusionil.

Demikian, beberapa bahasan yang dapat penulis identifikasikan terkait dengan masalah-masalah pemilukada di Indonesia. Kita akan mulai menatanya darimana, mudah-mudahan pemetaan (*mapping*) sistem regulasi, penerapan dan penegakannya sebagaimana diuraikan dalam makalah ini, juga diskusi akademis dalam forum simposium ini dapat memberikan kontribusi pemikiran yang berguna untuk membangun masa depan demokrasi di republik ini dengan penuh optimisme.

PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

Beberapa Pembahasan tentang Asas-asas dan Teknik Penyusunannya

Produk hukum daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan produk keputusan penguasa negara (*overheid besluiten*), yang tingkatannya berada di daerah. Dalam konsep negara hukum demokratik, setiap keputusan penguasa negara harus berdasar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Di samping itu pembentukan produk hukum daerah juga harus bertumpu pada prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi ini menjadi landasan bagi proses pembentukan produk hukum daerah yang memungkinkan peranserta masyarakat (*burger*), baik dalam bentuk pengawasan, atau bahkan gugatan (secara yuridis) mendapat jaminan perlindungan dari negara/pemerintahan. Dalam UUD 1945 disebutkan, terutama dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 bahwa:

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain sebagai produk hukum daerah merupakan bagian dari produk dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan (*regering/bestuur*). Produk hukum daerah yang dapat dibentuk oleh Daerah meliputi:

- a. Peraturan Daerah (Perda) atau nama lainnya;
- b. Peraturan Kepala Daerah (Perkada);
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH);
dan
- d. Keputusan Kepala Daerah.

Dalam teori perundang-undangan pembentukan produk hukum daerah itu harus memenuhi syarat formil maupun syarat materiil. Syarat formil berkenaan dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan hukum daerah, sedangkan syarat materiil merupakan syarat-syarat yang harus dipenuhi terkait dengan materi atau substansi yang akan diatur oleh produk hukum daerah tersebut. Syarat formil pembentukan produk hukum daerah bertumpu, baik pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; sedangkan syarat materiil, substansi atau materi yang diatur dalam produk hukum daerah itu di samping tidak boleh bertentangan dengan materi hukum peraturan yang lebih tinggi, juga tidak boleh bertentangan dengan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan.

BEBERAPA ASAS DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

Asas hukum atau prinsip hukum dalam bahasa Belanda disebut dengan *rechtsbeginsel* atau *legal principle* dalam bahasa Inggris adalah nilai atau kaidah dasar yang memiliki fungsi, di samping sebagai fundasi hukum, juga sebagai batu uji kritis untuk menguji keputusan hukum yang dibuat oleh penguasa negara/pemerintahan. Asas hukum juga memiliki fungsi sebagai dasar gugatan atau permohonan untuk pembatalan suatu keputusan hukum. Oleh karena itu, pembentukan produk hukum daerah perlu

memperhatikan beberapa asas atau prinsip sebagai berikut:

- (1) Materi muatan hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan asas nasionalisme (negara kesatuan), asas demokrasi, asas supremasi konstitusi dan asas negara hukum (meliputi: asas legalitas – asas pemerintahan berdasarkan hukum, dan asas perlindungan terhadap hak-hak yudisial warga negara, asas pengawasan dan asas pengujian);
- (2) Materi muatan hukum daerah mencakup hal ihwal kekinian dan visioner ke depan (*asas positivisme dan asas perspektif*);
- (3) Asas 'lex specialis derogat legi generalis' (*de bijzondere wet gaat voor de algemene wet*), yakni ketentuan yang bersifat khusus mengesampingkan ketentuan yang bersifat umum;
- (4) Asas 'lex superior derogat legi inferiori' (*de hogere wet gaat voor de lagere wet*), yakni ketentuan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah;
- (5) Asas 'lex posterior derogat legi priori' (*de latere wet gaat voor de eerdere*), yakni ketentuan yang kemudian mengesampingkan ketentuan terdahulu;
- (6) Materi muatan hukum daerah tidak boleh memuat hal atau urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama);
- (7) Asas kepentingan umum (*algemeen belang*);
- (8) Asas pertingkatan atau hierarkhi (*rangsorde beginsel*). Hierarkhi adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. (Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011).

Yang dimaksud dengan pengkajian dan penyelerasan adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan dan kewenangan (Penjelasan Pasal 19 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011).

PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

1. PERATURAN DAERAH (PERDA)

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Pasal 138 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Perda dapat juga memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan

perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan. (Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004).

Program Legislatif Daerah (Prolegda)

Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Prolegda ini disusun baik oleh Pemerintah Daerah maupun oleh DPRD. Apa yang menjadi dasar penyusunan Prolegda tersebut? Dasar yang dapat digunakan untuk menyusun Prolegda tersebut adalah:

- a. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan lingkungan pembentuknya, Prolegda dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

- (1) Prolegda yang dibentuk di lingkungan Pemerintah Daerah; dan
- (2) Prolegda yang dibentuk di lingkungan DPRD.

Prolegda yang dibentuk di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berdasarkan perintah Kepala Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun

berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda.

Penyusunan Perda

Penyusunan Perda dilakukan berdasarkan Program Legislatif Daerah (Prolegda). Ada 2 (dua) tahapan yang dilakukan dalam rangka penyusunan Perda. Pertama, adalah Tahapan Persiapan Penyusunan Rancangan Perda; Kedua adalah Tahapan Pembahasan Rancangan Perda.

a. Tahapan Persiapan Penyusunan Rancangan Perda

Pada tahapan ini, Kepala Daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda berdasarkan Prolegda. Rancangan Perda yang disusun oleh Pimpinan SKPD ini disertai dengan Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Rancangan Perda yang dibuat oleh Pimpinan SKPD dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu: (1) Rancangan Perda yang disertai dengan Naskah Akademik; dan (2) Rancangan Perda yang tidak perlu disertai dengan Naskah Akademik. Terhadap Rancangan Perda yang terakhir ini, Pimpinan SKPD cukup hanya menyertakan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Rancangan Perda apa saja yang tidak memerlukan Naskah Akademik, dan hanya cukup disertai dengan penjelasan atau keterangan itu? **Pertama** adalah Rancangan Perda mengenai APBD; **Kedua** adalah Rancangan Perda mengenai Pencabutan Perda atau mengenai Perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi saja.

Rancangan Perda yang disusun oleh Pimpinan SKPD itu selanjutnya diajukan kepada Biro Hukum Provinsi atau Bagian Hukum Kabupaten/Kota.

Rancangan Perda yang disertai dengan Naskah Akademik harus telah melalui pengkajian dan

penyelarasan, yang isi atau materinya mengenai:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang akan diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Naskah Akademik untuk Rancangan Perda itu harus disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Judul
2. Kata Pengantar
3. Daftar Isi, terdiri dari:
 - a. BAB I Pendahuluan
 - b. BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris
 - c. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait
 - d. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
 - e. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Perda
 - f. BAB VI Penutup
4. Daftar Pustaka
5. Lampiran Rancangan Perda, jika diperlukan.

Rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tersebut dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Kepala daerah membentuk Tim penyusunan Rancangan Perda. Susunan keanggotaan Tim tersebut terdiri dari:

- a. Penanggungjawab Kepala Daerah
- b. Pembina Sekretaris Daerah

- c. Ketua Kepala SKPD pemrakarsa penyusunan
- d. Sekretaris Provinsi Kepala Biro Hukum Kepala Bagian Hukum
- e. Anggota SKPD terkait sesuai kebutuhan

Ketua Tim berkewajiban melaporkan perkembangan Rancangan Perda dan/atau permasalahan kepada sekretaris daerah. Rancangan Perda Provinsi yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi dari kepala biro hukum dan pimpinan SKPD terkait. Rancangan Perda kabupaten/kota yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi dari kepala bagian hukum dan pimpinan SKPD terkait. Pimpinan SKPD atau pejabat yang ditunjuk mengajukan Rancangan Perda yang telah mendapat paraf koordinasi kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Sekretaris daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap Rancangan Perda yang telah diparaf koordinasi. Perubahan dan/atau penyempurnaan Rancangan Perda dikembalikan kepada pimpinan SKPD pemrakarsa.

Hasil penyempurnaan Rancangan Perda tersebut disampaikan kepada sekretaris daerah setelah dilakukan paraf koordinasi oleh kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota serta pimpinan SKPD terkait. Sekretaris daerah selanjutnya menyampaikan Rancangan Perda kepada kepala daerah.

b. Tahapan Pembahasan Rancangan Perda

Kepala daerah menyampaikan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dan Pasal 24 kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan. Kepala daerah membentuk Tim asistensi pembahasan Rancangan Perda. Tim asistensi itu diketuai oleh sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah.

Rancangan Perda yang berasal dari DPRD atau

kepala daerah dibahas oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Pembicaraan tingkat I meliputi:

- a. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari kepala daerah dilakukan dengan:
 1. penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Perda; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 1. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. pendapat kepala daerah terhadap Rancangan Perda; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.
- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat I meliputi:

- a. pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 1. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf c; dan

2. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

b. pendapat akhir kepala daerah.

Dalam hal persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dan, dalam hal rancangan Perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah, Rancangan Perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

Penarikan Rancangan Perda

Rancangan Perda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Penarikan kembali Rancangan Perda oleh kepala daerah itu, disampaikan dengan surat kepala daerah disertai alasan penarikan.

Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah. Penarikan kembali Rancangan Perda tersebut hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh kepala daerah. Rancangan Perda yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda.

Penyampaian Rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Kepala daerah menetapkan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.

Dalam hal kepala daerah tidak menandatangani Rancangan Perda dimaksud, Rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Rancangan Perda itu dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi: Perda ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Perda yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh Pemerintah dan/atau gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. PERATURAN KEPALA DAERAH (PERKADA) DAN PERATURAN BERSAMA KEPALA DAERAH (PB KDH)

Penyusunan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH) dapat disusun dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

Pimpinan SKPD menyusun rancangan produk hukum daerah berbentuk Perkada dan PB KDH. Rancangan Perkada dan PB KDH itu dilakukan pembahasan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota untuk harmonisasi dan sinkronisasi dengan SKPD terkait.

Kepala daerah membentuk Tim Penyusunan Perkada dan PB KDH, dengan susunan sebagai berikut:

a. Ketua Pimpinan SKPD pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah

b. Sekretaris Di Provinsi : Kepala Biro Hukum; atau Di Kabupaten/Kota : Kepala Bagian Hukum Tim Penyusunan Perkada dan PB KDH tersebut ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Ketua Tim melaporkan perkembangan Rancangan Perkada dan Rancangan PB KDH kepada sekretaris daerah.

Rancangan Perkada dan Rancangan PB KDH yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi

kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota dan pimpinan SKPD terkait. Pimpinan SKPD atau pejabat yang ditunjuk mengajukan Rancangan Perkada dan Rancangan PB KDH yang telah mendapat paraf koordinasi kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Sekretaris daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap Rancangan Perkada dan Rancangan PB KDH yang telah diparaf koordinasi. Perubahan dan/atau penyempurnaan rancangan tersebut dikembalikan kepada pimpinan SKPD pemrakarsa. Hasil penyempurnaan rancangan tersebut kepada sekretaris daerah setelah dilakukan paraf koordinasi kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota dan pimpinan SKPD terkait. Sekretaris daerah menyampaikan rancangan itu kepada kepala daerah untuk ditandatangani.

2. KEPUTUSAN KEPALA DAERAH (BESCHIKKING)

Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud di sini adalah Keputusan Gubernur atau Keputusan Bupati yang berbentuk *beschikking* atau penetapan. Figur hukum Keputusan Kepala Daerah ini dengan demikian adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), dan oleh karena pembentukan Keputusan Kepala Daerah itu merupakan fungsi penyelenggaraan pemerintahan (*regering/bestuur*), maka dalam pembentukannya mestinya harus bertumpu pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau yang dalam konsep Hukum Administrasi (*administratieve recht*) dikenal dengan *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur (ABBB)*.

Beberapa prinsip atau asas dalam pembentukan Keputusan Kepala Daerah yang harus diperhatikan adalah:

- (1) Asas praduga rechtmatig (*het vermoeden van rechtmatigheid – praesumptio iustae causa*);

- (2) Asas larangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- (3) Asas demokrasi;
- (4) Asas kepentingan umum;
- (5) Asas larangan bertindak sewenang-wenang (*willekuer*);
- (6) Asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*);
- (7) Asas keadilan;
- (8) Asas kepastian hukum;
- (9) Asas kecermatan dan kehati-hatian;
- (10) Asas kemanfaatan, dll.

Keputusan Kepala Daerah sebagai produk hukum yang berbentuk *beschikking* dibuat oleh Pimpinan SKPD sesuai dengan tugas dan fungsi. Keputusan kepala daerah tersebut diajukan kepada sekretaris daerah setelah mendapat paraf koordinasi kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota. Sekretaris daerah mengajukan rancangan keputusan kepala daerah kepada kepala daerah untuk mendapat penetapan.

Sebagai akhir dari paparan dalam makalah ini, penulis ingin kemukakan, bahwa pembentukan produk hukum daerah apakah akan menghasilkan produk hukum daerah yang demokratik dan responsif, serta memiliki keabsahan yuridik akan tergantung pada paling tidak dua hal. Pertama, apakah syarat-syarat pembentukan formil hukum daerah tersebut sudah dipenuhi atau tidak; Kedua, apakah syarat-syarat materiil hukum daerah berupa pembentukan materi hukumnya sudah memenuhi aturan-aturan hukum dan asas-asas yang melandasinya atau tidak. Ini semua bergantung pada faktor pembentuk hukum daerah. Pengetahuan dan pemahaman yang baik serta bijak, dan moralitas yang dimiliki oleh pembentuk hukum daerah merupakan faktor yang akan menentukan, apakah

pembentukan produk hukum daerah itu dapat menjadi instrumen hukum bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyatnya, atau hanya menjadi alat bagi kepentingan politik kekuasaan yang ada.

**TINJAUAN TERHADAP KEDUDUKAN DAN
KEWENANGAN MPR RI SERTA GAGASAN UNTUK
MEREFORMULASI GBHN SEBAGAI KAJIDAH
KONSTITUSIONAL DI DALAM UUD 1945⁴²**

Tema yang disodorkan dalam seminar ini adalah *Reformulasi Model GBHN: Tinjauan terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Apabila dicermati dari perspektif sistem konstitusi yang berlaku, tema ini tidak saja memiliki mimpi histori tentang bagaimana wewenang konstitusional MPR dalam rangka menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dijalankan, akan tetapi juga berusaha melempar diskursus publik tentang bagaimana model GBHN yang pernah diterapkan di dalam sistem perencanaan pembangunan nasional itu diformulasikan ulang sebagai kaidah konstitusional.

Desain reformulasi model GBHN dapat saja dirancang dengan berbagai pendekatan, akan tetapi

⁴² Makalah ini ditulis dan dipresentasikan dalam Seminar Nasional dengan tema: *Reformulasi Model GBHN: Tinjauan terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia bekerjasama dengan Universitas Jember, tanggal 22 Maret 2012 di Hotel Bintang Mulia Jember.

rasanya tanpa landasan konstitusi, model sebegus apapun itu tentu tidak dapat dioperasionalkan. Oleh karenanya, diskursus reformulasi model GBHN ini harus didesain dalam kerangka besar struktur organisasi negara dan tata hubungan kerja antar lembaga-lembaga negara yang utama (*main state bodies*) yang diatur oleh konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Untuk itu kita dapat memulainya dari pertanyaan, bagaimana konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 (pasca amandemen) itu sebenarnya mengatur tentang kedudukan organisasi Negara Republik Indonesia dan hubungan tata kerja antar alat-alat perlengkapan negaranya, terutama (dalam konteks ini) adalah hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan Presiden Republik Indonesia. Dua lembaga negara ini saya kira merupakan alat-alat perlengkapan negara yang paling dekat dan berkepentingan dengan gagasan reformulasi model GBHN dalam sistem perencanaan Pembangunan Nasional.

Model GBHN sebagai kaidah konstitusional dalam kerangka hubungan antara MPR dan Presiden memang pernah diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum UUD 1945 diamandemen. Akan tetapi semenjak UUD 1945 diamandemen, eksistensi GBHN sebagai kaidah sekaligus parameter konstitusional yang

digunakan oleh MPR untuk menilai kinerja Presiden, telah dihapuskan. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN, dan sekaligus pula ia tidak dapat menilai kinerja Presiden dalam rangka menjalankan fungsi pembangunan nasional. Apa yang menyebabkan ini ?

Pertama, sistem konstitusi kita pasca amandemen UUD, tidak lagi dengan jelas mengatur kedudukan dan tata hubungan antar lembaga-lembaga negara itu. Tidak dapat ditemukan ketentuan-ketentuan di dalam konstitusi atau UUD 1945, tentang organ-organ apa saja yang disebut dengan lembaga negara itu, juga apakah lembaga negara yang satu itu lebih tinggi kedudukannya dari yang lain, atau sama, dll.

Kedua, berkembang kuat pemahaman secara ‘dogmatik’ seolah-olah, kedudukan semua lembaga negara, seperti: MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah sederajat, dalam arti bahwa semuanya merupakan lembaga tinggi negara yang *equal*.⁴³ MPR tidak lagi merupakan lembaga negara

⁴³ Pendapat yang mengatakan bahwa MPR merupakan lembaga negara yang sama atau sederajat dengan lembaga negara lainnya, seperti, DPR, DPD, Presiden, MK, MA, dll, adalah pendapat, yang tidak saja kurang teliti dalam mencermati sistem konstitusi, akan tetapi juga pendapat yang *a histori*. Perhatikan pendapat Yamin dalam Sidang BPUPKI Kedua, tanggal 15 Juli 1945 mengenai kedudukan MPR ini.

yang tertinggi sebagaimana sebagaimana hal tersebut diatur dalam UUD 1945 juncto Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978⁴⁴ (tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara). Akan tetapi sesungguhnya apabila kita cermati wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan konstitusi atau Undang-Undang Dasar⁴⁵ sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam hukum perundang-undangan

‘...Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah **kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam negara**, dan kepada Majelis itu seluruh Pemerintah Pusat bertanggungjawab dengan memberi penerangan tentang:

1. politik luar negeri;
2. rancangan kesejahteraan;
3. politik umum;
4. pembaruan Undang-Undang Dasar.’

Soepomo terkait dengan tugas dan fungsi MPR bahkan juga mengatakan, bahwa:

“... Pekerjaan Majelis ditegaskan dalam Pasal 18: *Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan **garis-garis besar daripada haluan negara***. Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas. Majelis ini bersidang 5 tahun sedikit-dikitnya. Mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun MPR memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan *menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai* untuk di kemudian hari. Jika perlu, Majelis dapat *mengubah Undang-Undang Dasar*. Dengan sistem ini panitia yakin, bahwa Undang-Undang Dasar senantiasa dapat disesuaikan dengan aliran zaman.”

⁴⁴ Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 menyatakan, bahwa: Majelis sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksana kedaulatan rakyat.

⁴⁵ Lihat Pasal 3 juncto Pasal 37 UUD 1945.

positif⁴⁶ di Indonesia, maka kita tentu juga akan menginsyafi, bahwa MPR itu menurut UUD 1945 sebenarnya merupakan lembaga negara tertinggi. DPR dan Presiden hanya merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang. Lembaga-lembaga negara lain, seperti DPD, BPK, MK, dan MA merupakan lembaga negara yang melaksanakan perintah konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dibuat dan ditetapkan oleh MPR. Jadi dengan demikian, sebenarnya MPR masih merupakan lembaga negara tertinggi di dalam sistem konstitusi Indonesia dewasa ini.

Ketiga, MPR tidak lagi memiliki wewenang konstitusional untuk memilih dan mengangkat Presiden menurut UUD 1945 (pasca amandemen), karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Konsekuensi dari pengaturan ini adalah, bahwa Presiden tidak perlu lagi memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Akan tetapi, pertanyaannya kemudian adalah kepada siapa Presiden seharusnya memberikan pertanggungjawaban? Kepada rakyat pemilih secara langsung? Jika ya, bagaimana bentuk atau wujud pertanggungjawaban yang diberikan itu? Atau kira-kira forum konstitusional seperti apa yang dapat digunakan

⁴⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Presiden untuk memberikan pertanggungjawabannya kepada rakyat? Juga, mengenai hal-hal apa saja yang harus dipertanggungjawabkan oleh Presiden kepada rakyat yang telah memilihnya itu?

Jika sebelum UUD 1945 diamandemen, dikenal GBHN (yang ditetapkan MPR) sebagai pegangan Presiden dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahannya, dan dari GBHN itu pula MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden, maka pada saat setelah amandemen UUD 1945 diberlakukan, apa yang menjadi pegangan Presiden dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahannya, dan apa pula yang menjadi ukuran atau kriteria untuk menilai kinerja Presiden itu?

Keempat, Presiden bukan lagi sebagai ‘mandataris’ MPR berdasarkan UUD 1945 (pasca amandemen). Oleh karena itu, MPR tidak dapat meminta pertanggungjawaban kepada Presiden atas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahannya. Ini berbeda dengan ketentuan-ketentuan sebelum amandemen UUD 1945 dilakukan. Penjelasan UUD 1945 dengan tegas menyatakan, bahwa Ia (=Presiden) ialah ‘**mandataris**’ dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis...⁴⁷. Atas dasar ketentuan ini kemudian MPR

⁴⁷ Lihat Penjelasan UUD 1945, Sistem Pemerintahan Negara, III angka 3.

juga mengatur dalam Pasal 3 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978, bahwa :

‘Majelis memberikan mandat untuk **melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara** dan putusan-putusan Majelis lainnya kepada Presiden.’ (Cetak tebal dari penulis).

Jadi, sebagai mandataris MPR, maka Presiden memperoleh mandat dari MPR untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan negara. Wujud dari mandat yang diberikan kepada Presiden itu adalah GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR melalui Ketetapan MPR. Dengan demikian secara teoretik, oleh karena MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat, maka karakter GBHN mestinya adalah produk hukum yang demokratis. Ini tentu saja berbeda dengan RPJM Nasional⁴⁸ (sebagai GBHN) yang dibuat dan ditetapkan oleh Presiden. RPJM Nasional ini tidak saja dibuat berdasarkan perspektif subyektif Presiden, akan tetapi juga tidak memiliki karakter demokratis, karena memang lembaga pembentuknya bukan lembaga perwakilan rakyat. Rakyat ataupun lembaga perwakilannya, baik MPR, DPR lebih-lebih DPD tidak dapat berperanserta dan

⁴⁸ Lihat salah satu contoh RPJM Nasional Tahun 2004-2009 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009. RPJM Nasional ini disusun atas perintah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

melakukan kontrol dengan baik terhadap pelaksanaan RPJM Nasional yang dibentuk dan dijalankan oleh Presiden itu. Kalaupun DPR memiliki fungsi pengawasan untuk melakukan kontrol terhadap pelaksanaan RPJM Nasional itu, tetapi aktualisasi fungsi itu sebenarnya tidak memiliki parameter atau ukuran yang memadai. Berbeda halnya jika itu pelaksanaan GBHN yang sudah ditetapkan oleh MPR. Maka, lembaga perwakilan ini dapat melakukan kontrol dan klarifikasi atas pelaksanaan GBHN oleh Presiden itu dengan menggunakan parameter atau ukuran GBHN yang sudah ditetapkan. Jika diketemukan, bahwa ternyata yang dilaksanakan oleh Presiden menyimpang, maka lembaga perwakilan (MPR) ini dapat mengklarifikasi dan meminta pertanggungjawaban kepada Presiden. Bahkan lebih dari itu, MPR juga dapat memberhentikan Presiden apabila ternyata Presiden sungguh-sungguh sudah melanggar haluan negara (GBHN).

Dewasa ini, setelah amandemen UUD 1945 dilakukan dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 juga dicabut, maka tidak ada lagi ketentuan-ketentuan yang dapat digunakan sebagai landasan konstitusional bagi MPR untuk memberikan mandat kepada Presiden dan meminta pertanggungjawaban Presiden. Apalagi dewasa ini juga ada pemahaman yang sangat kuat,

bahwa kedudukan MPR itu tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sama (*equal*) dengan lembaga negara yang lainnya, termasuk dengan Presiden.

Kelima, walaupun MPR dapat memberhentikan Presiden, akan tetapi dasar pemberhentian Presiden oleh MPR itu adalah putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (5) UUD 1945. Pasal 7 ayat (5) ini menyatakan, bahwa:

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan **pelanggaran hukum** berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, **Dewan Perwakilan Rakyat** menyelenggarakan sidang paripurna untuk **meneruskan usul pemberhentian Presiden** dan/atau Wakil Presiden **kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat**. (Cetak tebal miring dari penulis).

Apa masalahnya? Masalahnya adalah, bahwa ukuran atau kriteria hukum yang dapat digunakan untuk memberhentikan Presiden oleh MPR adalah **pelanggaran hukum**, dan Pasal 7 ayat (5) UUD 1945 itu secara limitatif telah menentukan apa saja yang termasuk dalam kategori 'pelanggaran hukum' itu, yaitu:

- a. pengkhianatan terhadap negara;
- b. korupsi;

- c. penyuaapan;
- d. tindak pidana berat lainnya;
- e. perbuatan tercela.

Tidak ada satupun ketentuan di dalam UUD 1945 (pasca amandemen) yang yang dapat memberikan petunjuk, bahwa MPR dapat memberhentikan Presiden karena Presiden *melanggar haluan negara* yang telah ditetapkan oleh MPR. Ini berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen. Penjelasan UUD 1945 menyatakan, bahwa:

‘...Majelis (=MPR) memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang **Presiden harus menjalankan haluan negara menurut GBHN yang telah ditetapkan oleh Majelis.** Presiden yang diangkat oleh Majelis, *bertunduk dan bertanggungjawab* kepada Majelis. Ia ialah ‘mandataris’ dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis...’⁴⁹ (Cetak tebal dari penulis).

Oleh karena amanat Penjelasan UUD 1945 yang demikian itu, Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor III/1978 (*tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*) menyatakan, bahwa:

Majelis **dapat memberhentikan Presiden** sebelum habis masa jabatannya, karena:

- a. Atas permintaan sendiri;
- b. Berhalangan tetap;
- c. **Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.** (Cetak tebal miring dari penulis).

⁴⁹ Lihat Penjelasan UUD 1945, Sistem Pemerintahan Negara, III angka 3.

Demikianlah berdasarkan dari apa yang telah diuraikan di atas kiranya dapat ditarik pemahaman, bahwa :

- (1) secara teoretik, ada 2 (dua) fungsi pemerintahan negara menurut Hans Kelsen. Pertama, fungsi *politik als etik*; dan kedua, *politik als teknik*. Kedua fungsi itu idealnya dijalankan oleh MPR dalam kapasitasnya sebagai organ negara yang membentuk dan menetapkan UUD. Dengan fungsi *politik als etik*, MPR menentukan haluan-haluan negara, sedangkan dengan fungsi *politik als teknik*, MPR menjalankan tugas pemerintahan yaitu melaksanakan haluan negara yang sudah ditetapkan. Kedua fungsi MPR itu pernah diterapkan pada masa sebelum UUD 1945 diamandemen. Akan tetapi, setelah UUD 1945 diamandemen, maka hanya fungsi sebagai lembaga konstituante dan memutus pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dimiliki oleh MPR, sedangkan fungsi untuk menentukan **haluan negara**, sudah dihapuskan. Perubahan Pasal 3 UUD 1945 membawa implikasi terhadap eksistensi dan fungsi MPR sebagai lembaga pemegang perwakilan rakyat dan lembaga negara yang memiliki kekuasaan

tertinggi dalam negara. MPR tidak lagi mempunyai fungsi *politik als etik*, yaitu menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan ini mengakibatkan rakyat atau lembaga perwakilan rakyat tidak dapat lagi dapat menilai dan meminta pertanggungjawaban Presiden dengan memadai terkait dengan kinerja Presiden dalam rangka menjalan tugas-tugas pemerintahan (pembangunan) nya.

- (2) gagasan tentang *Reformulasi Model GBHN* sebagaimana ditekankan dalam seminar ini dapat saja direalisasikan, akan tetapi ada beberapa hal yang harus terlebih dahulu dilakukan sebelum ide reformulasi model GBHN itu diaplikasikan, yaitu:
- a. GBHN yang akan diformulasikan itu seharusnya memiliki landasan konstitusional yang bersumber dari UUD 1945;
 - b. GBHN tersebut bukan saja merupakan desain fungsional dari tugas-tugas pemerintahan yang harus dijalankan oleh Presiden, melainkan ia merupakan dokumen hukum yang memuat tugas-tugas

- pemerintahan Presiden selama kurun waktu lima tahun, memuat materi-materi tugas yang harus dipertanggungjawabkan oleh Presiden, dan sekaligus menjadi parameter atau kriteria hukum bagi penilaian kinerja Presiden;
- c. Kedudukan MPR harus ditegaskan di dalam UUD 1945 sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara, yang memberikan penugasan kepada Presiden untuk menjalankan haluan negara (GBHN) yang telah ia tetapkan. Untuk itu, maka MPR idealnya memiliki paling tidak 2 (dua) tugas sebagaimana dikemukakan Donner tentang konsep pemerintahan dalam arti luas, yaitu: (a) *taakstelling*; dan (b) *taakverwezenlijking*. Dengan ‘*taakstelling*’ dimaksudkan MPR menetapkan tugas dari organ-organ negara yang khusus, sedangkan dengan ‘*taaksverwezenlijking*’, maka MPR seharusnya menentukan penyelenggaraan tugas-tugas dari organ-organ negara tertentu; dan
- d. MPR harus diberi kewenangan konstitusional untuk menetapkan GBHN

- dan dapat meminta pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahannya;
- e. Ketetapan MPR tentang GBHN itu dapat diuji segi konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan permohonan yang menduga, bahwa materi-materi yang diatur dalam Ketetapan MPR tentang GBHN tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan melanggar hak-hak konstitusional warga negara.
- (3) gagasan tentang *Reformulasi Model GBHN*, dengan demikian harus ditopang dengan gagasan untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945, terutama hal-hal yang terkait dengan isu-isu ketatanegaraan sebagai berikut:
- a. kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, baik sebagai lembaga perwakilan rakyat maupun sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara, dan yang memiliki kewenangan untuk membentuk dan menetapkan GBHN, serta memberikan tugas-tugas konstitusional kepada Presiden dalam rangka

melaksanakan haluan negara, termasuk dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden dalam hal Presiden melanggar haluan negara;

kedudukan dan hubungan tata kerja antara MPR dengan lembaga-lembaga negara lainnya harus diatur dengan jelas di dalam konstitusi atau UUD, atau berdasarkan perintah konstitusi. Dalam konteks ini MPR dapat diberikan kewenangan untuk mengaturnya lebih lanjut ke dalam bentuk Ketetapan (Tap) MPR.

**PENYELENGGARAAN SIDANG TAHUNAN MPR:
EVALUASI TERHADAP AKUNTABILITAS PUBLIK
KINERJA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA**
(Refleksi dari Perspektif Hukum Tata Negara)

PENDAHULUAN

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan dan peranan MPR sebagai lembaga negara sangat penting dan strategis. **Pertama**, karena MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kewenangan konstitusional untuk melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya. MPR, menurut Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 (tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara), sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksana dari kedaulatan rakyat.. **Kedua**, MPR ditetapkan sebagai lembaga tertinggi negara di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 disebutkan bahwa, yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya

dalam Ketetapan ini disebut Majelis. **Ketiga**, MPR memiliki wewenang konstitusional untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Undang-Undang Dasar, (Lihat Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan UUD 1945): *Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki wewenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.*'), serta memberikan mandat kepada Presiden untuk melaksanakan GBHN dan putusan-putusan Majelis lainnya (Lihat Pasal 3 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978: *Majelis memberikan mandat untuk melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan Majelis lainnya kepada Presiden*). Oleh karena konstruksi yang demikian itu, maka DPR yang seluruh anggotanya adalah anggota MPR berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan haluan negara (Lihat Pasal 7 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978). Selanjutnya, apabila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden (Lihat Pasal 7 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978). Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua (Lihat Pasal 7 ayat (3))

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978). Dan, apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan oleh Presiden, maka DPR dapat meminta Majelis mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden (Lihat Pasal 7 ayat (4) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978). **Keempat**, MPR dapat melakukan kontrol terhadap kinerja lembaga-lembaga negara tinggi lainnya, melalui forum sidang tahunan, dimana dalam persidangan itu setiap lembaga negara memberikan laporan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan GBHN setiap tahunnya.

Kedudukan dan peran MPR yang sangat penting dan strategis ini, pasca perubahan UUD 1945 mengalami pergeseran yang sangat signifikan, sehingga tradisi (praktik/kebiasaan) ketatanegaraan yang telah tumbuh menjadi konvensi (*convention*) ini kemudian dihapuskan. Tidak ada lagi kewajiban bagi lembaga-lembaga negara itu untuk memberikan laporan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada MPR. Padahal, dalam konsep negara demokrasi, esensialia panyampaian laporan pertanggungjawaban itu adalah sebagai bentuk akuntabilitas para penyelenggara negara terhadap rakyatnya. Bahwa, rakyatlah yang memegang kedaulatan di dalam negara, melalui kekuasaan rakyat

pula-lah lembaga-lembaga negara itu dapat dibentuk; maka oleh sebab itu, sudah pada tempatnya, apabila lembaga-lembaga negara tersebut menyampaikan laporan tentang tugas dan fungsinya sebagai bentuk akuntabilitas kinerjanya terhadap rakyat. Dan, oleh karena itu, jika sekarang kemudian muncul gagasan untuk mengembalikan tradisi (praktik/kebiasaan) ketatanegaraan yang mewajibkan lembaga-lembaga negara memberikan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan fungsinya, maka gagasan ini tidak saja konstitusional, akan tetapi memang sangat urgen untuk segera diterapkan dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. **Pertama**, oleh karena ada kebutuhan konstitusional untuk:

- (a) mewujudkan prinsip pemerintahan negara Indonesia yang demokratis-konstitusional, sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: ‘Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.’;
- (b) mewujudkan prinsip *good governance*, transparansi (keterbukaan) dan pengawasan (kontrol) rakyat (publik) dalam penyelenggaraan negara.

Kedua, krisis moral dan praktik korupsi yang massif di seluruh sektor penyelenggaraan negara, baik di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif, yang

menuntut agar kinerja lembaga-lembaga negara ‘dibuka’ dan dipertanggungjawabkan kepada publik (rakyat), supaya seluruh rakyat dapat mengawasi bersama penyelenggaraan negara yang telah dan akan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara.

KONSEP AKUNTABILITAS PUBLIK KINERJA LEMBAGA NEGARA

Istilah ‘akuntabilitas publik’ berasal dari dua kata, yaitu akuntabilitas dan publik. Kata ‘akuntabilitas’ atau dalam bahasa Inggris ‘accountability’, menurut Black Law Dictionary berarti: *state of being responsible or answerable* (Henry Campbell Black, 1991:12), atau berarti juga: (a) keadaan untuk dipertanggungjawabkan; atau (b) keadaan dapat dimintai pertanggungjawaban (Lihat John M. Echols dan Hassan Shadily, 1990:7); Sedangkan, kata ‘publik’ atau ‘public’ dalam bahasa Inggris berarti (masyarakat) umum (Lihat John M. Echols dan Hassan Shadily, 1990:455). Dengan demikian yang dimaksud dengan akuntabilitas publik kinerja lembaga negara dalam tulisan ini adalah keadaan yang seharusnya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (umum). Keadaan yang seharusnya dipertanggungjawabkan itu apa? Keadaan yang dimaksud di sini adalah hal-hal yang telah dilaksanakan

atau dicapai terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi (kinerja) lembaga negara sebagaimana digariskan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan.

Dalam konsep akuntabilitas publik, substansi elementer yang paling penting adalah adanya unsur atau anasir ‘pertanggungjawaban’. Berdasar telaah terhadap beberapa keputusakaan hukum, konsep ‘pertanggungjawaban’ (dikaitkan dengan pengalaman praktik pertanggungjawaban Presiden kepada MPR) dapat dibedakan menjadi dua macam menurut waktunya, yaitu: pertanggungjawaban yang diberikan pada masa akhir masa jabatannya, dan pertanggungjawaban sebelum berakhirnya masa jabatan. Pertanggungjawaban yang diberikan pada akhir masa jabatannya dilakukan dalam Sidang Umum, sedangkan pertanggungjawaban yang diberikan sebelum berakhirnya masa jabatan dilakukan dalam Sidang Istimewa. Bila dikaitkan dengan sanksi, maka pertanggungjawaban yang diberikan pada akhir masa jabatannya tidak disertai dengan sanksi. Jadi merupakan pertanggungjawaban dalam arti yang sempit (*narrower sense*). Sedangkan pertanggungjawaban yang diberikan sebelum masa jabatannya berakhir merupakan pertanggungjawaban yang disertai dengan sanksi. Jadi ini merupakan pertanggungjawaban dalam

arti yang luas (*broader sense*) (Lihat Rosjidi Ranggawidjaja, 1990:92-93).

Dalam konsep hukum tata negara, pertanggungjawaban yang tidak disertai sanksi (yaitu pertanggungjawaban dalam arti yang sempit) merupakan pertanggungjawaban yang bersifat politis, sedangkan pertanggungjawaban yang disertai sanksi (yaitu pertanggungjawaban dalam arti yang luas) merupakan pertanggungjawaban yang bersifat yuridis (Lihat Widodo Ekatjahjana, 2008:94-95). Setelah perubahan UUD 1945 dilakukan, pertanggungjawaban yang bersifat politis dan yuridis ini dapat dilakukan baik pada masa sebelum jabatan berakhir maupun pada akhir masa jabatan.. Laporan pertanggungjawaban Presiden atau lembaga negara lainnya dalam Sidang Tahunan MPR misalnya, merupakan salah satu contoh pertanggungjawaban yang bersifat politis, yang dilakukan pada masa sebelum jabatannya berakhir.

LEMBAGA NEGARA YANG HARUS MENYAMPAIKAN LAPORAN KINERJANYA

Idealnya setiap lembaga negara memberikan laporan pertanggungjawabannya atas pelaksanaan tugas dan fungsinya setiap tahun kepada rakyat (publik). Pertanggungjawaban demikian, dapat dilakukan dalam

tradisi ketatanegaraan, seperti pada kegiatan Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus sebelum pembukaan tahun sidang DPR dan DPD (Lihat Pasal 199 ayat (1) dan (5) dan Pasal 268 ayat (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Akan tetapi mengingat banyaknya jumlah lembaga-lembaga negara di Indonesia, maka khusus untuk lembaga-lembaga negara utama (*main state organs* – seperti; Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK) penyampaian laporan pertanggungjawabannya dilakukan dalam tradisi kenegaraan, misalnya di depan Sidang Tahunan MPR yang digelar bersama-sama dengan Pidato Kenegaraan Presiden; Sedangkan untuk lembaga-lembaga negara penunjang (*auxiliary atau supporting state organs*), seperti Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Ombudsman Nasional, dll., penyampaian laporan pertanggungjawabannya dapat dilakukan secara tertulis (tanpa pidato kenegaraan) dalam Sidang Tahunan MPR. Laporan pertanggungjawaban dari lembaga-lembaga negara penunjang itu selanjutnya dipublikasikan atau disebarluaskan kepada publik oleh MPR.

Apakah MPR juga harus menyampaikan laporan

pertanggungjawaban kinerjanya kepada rakyat dalam Sidang Tahunan MPR itu? Yang jelas Sidang Tahunan MPR itu, tidak saja merupakan forum sidang penyampaian laporan tentang kinerja dan capaian yang telah diraih oleh lembaga-lembaga negara (*main state organs*) di luar MPR saja, akan tetapi MPR juga harus menyampaikan laporan yang sama terhadap rakyat. Prinsip bahwa, setiap lembaga negara dalam sistem pemerintahan negara yang demokratis harus bekerja di atas prinsip akuntabilitas publik, tidak membuka ruang eksepsional (perkecualian) untuk lembaga negara tertentu – *equality before the law and the government*. Jadi dalam konsep *a democratic constitutional state*, setiap lembaga negara harus bekerja di atas prinsip akuntabilitas publik. Semua lembaga negara wajib memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan fungsi (kinerjanya) kepada rakyat (publik). Rakyat harus mengetahui bagaimana kinerja, dan apa yang telah dicapai oleh setiap lembaga negara itu (tanpa kecuali) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

ALTERNATIF MEMBENTUK LANDASAN KONSTITUSIONAL UNTUK PENYAMPAIAN LAPORAN KINERJA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM SIDANG TAHUNAN MPR

Paling tidak ada 3 (tiga) alternatif yang dapat dilakukan untuk membentuk landasan konstitusional dalam rangka penyampaian akuntabilitas kinerja lembaga-lembaga negara dalam Sidang Tahunan MPR terhadap rakyat (publik), yaitu:

- (1) Melakukan perubahan formal (*formal amendment*) terhadap UUD 1945;
- (2) Membentuk konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*) antar lembaga-lembaga negara; dan
- (3) Membentuk Peraturan MPR sebagai landasan konstitusionalnya.

Alternatif pertama, merupakan pilihan yang hingga kini masih menjadi pertimbangan politik MPR. MPR nampaknya masih belum memperlihatkan *political will* nya untuk mau melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar, sekalipun alternatif ini merupakan pilihan yang paling rasional dalam rangka mengatur kewajiban setiap lembaga negara untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban tentang

kinerjanya (sebagai wujud akuntabilitas publik) dalam sidang tahunan MPR.

Alternatif kedua adalah, MPR membangun kesepakatan bersama dengan lembaga-lembaga negara lainnya, baik tertulis maupun tidak tertulis tentang pentingnya penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara dalam Sidang Tahunan MPR sebagai wujud akuntabilitas publiknya. Kesepakatan yang dibuat ini apabila disetujui bersama oleh lembaga-lembaga negara (*main state organs*) dapat menjadi konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*) yang melengkapi praktik-praktik ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Persoalannya sekarang adalah, bagaimana MPR memulainya? Untuk kepentingan ini, maka MPR dapat mengundang lembaga-lembaga negara (*main state organs*) untuk mem bahas nya secara bersama-sama. Dapat juga, MPR langsung mengundang lembaga-lembaga negara tersebut untuk bersama-sama MPR, DPR, DPD dan Presiden menyampaikan laporan kinerja lembaga-lembaga negara tersebut dalam Sidang Tahunan MPR. Tradisi ketatanegaraan ini tidak saja konstitusional, akan tetapi juga sangat fundamental untuk mengokohkan prinsip akuntabilitas publik sebagai fundasi dalam penyelenggaraan negara yang demokratis.

Alternatif ketiga, MPR membentuk peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*) tentang penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara dalam Sidang Tahunan MPR. Bentuk hukum (*rechtsvorm*)-nya dapat berupa: **Peraturan MPR**. Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan legitimasi yuridis bagi keabsahan hukum (*legal validity*) pembentukan *Peraturan MPR* tersebut. Perhatikan kewenangan atributif MPR berikut ini.

Apabila ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicermati, maka MPR memiliki wewenang atributif untuk:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Lihat Pasal 3 ayat (1) *juncto* Pasal 37 UUD 1945);
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Lihat Pasal 3 ayat (2) *juncto* Pasal 9 UUD 1945);
- c. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden selambat-lambatnya enam puluh hari, dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden (Lihat Pasal 8 ayat (2) UUD 1945), serta memilih Presiden dan Wakil

- Presiden (selambat-lambatnya tiga puluh hari) dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya, apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Lihat Pasal 8 ayat (3) UUD 1945);
- d. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Lihat Pasal 7A *juncto* Pasal 7B UUD 1945) (Lihat Harjono, 2009:94-95);
- e. **membentuk peraturan MPR** yang bersumber dari Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 (dan dikuatkan dengan keberadaan Pasal 8 Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 yang bersumber dari Pasal 22A UUD 1945), yaitu wewenang untuk **membentuk peraturan MPR**. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (Sekedar catatan: Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, bahwa: Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini bersumber secara langsung dari Pasal 22A UUD 1945, yang menyatakan, bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Jadi apabila ditelusuri asal-usul sumber hukumnya, maka MPR memiliki wewenang untuk membentuk Peraturan MPR itu sesungguhnya bersumber juga dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945.

**REKONSTRUKSI SIDANG TAHUNAN DPR DAN DPD:
SEBUAH CARA MENGEMBANGKAN KONSEP SIDANG
TAHUNAN MPR SEBAGAI FORUM
PERTANGGUNGJAWABAN KINERJA LEMBAGA-
LEMBAGA NEGARA**

Gagasan bahwa laporan kinerja lembaga-lembaga negara perlu dikembangkan sebagai bentuk dari akuntabilitas publik atas pelaksanaan tugas dan fungsi para penyelenggara negara merupakan gagasan yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan konstitusionalisme yang dianut oleh konstitusi kita (Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945). Gagasan ini dapat dikembangkan dengan berbagai cara. Salah satu cara yang ditawarkan dalam tulisan ini adalah misalnya dengan merekonstruksi Sidang Tahunan DPR dan DPD (sebagaimana diatur dalam Pasal 199 ayat (1) dan (5) serta Pasal 268 ayat (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) sehingga menjadi Sidang Tahunan MPR. Konsep Sidang Tahunan MPR ini secara khusus dirancang untuk memberikan kesempatan tidak saja kepada Presiden, akan tetapi juga pimpinan lembaga-lembaga negara utama (*main state organs* - MPR, DPR, DPD, MA, MK dan BPK) untuk menyampaikan pidato kenegaraan yang berisi tentang laporan kinerja atau pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing lembaga

negara selama satu tahun belakang. Ini akan lebih memadai bila substansi laporan kinerja lembaga-lembaga negara itu juga tidak hanya berisi mengenai apa-apa yang telah dikerjakan dan dicapai dalam satu tahun ke belakang, akan tetapi juga memberikan gambaran tentang proyeksi program kerja dan capaian (target) yang akan diraih dalam satu tahun ke depan.

Untuk memperoleh keabsahan yuridis, cara ini dapat ditempuh paling tidak ke dalam (atau melalui) beberapa alternatif (sebagaimana telah diuraikan sebelumnya), yaitu dapat dituangkan sebagai substansi hukum (*legal substance*) dalam (atau melalui) Perubahan UUD 1945, atau dalam (melalui) konvensi (*convention*) yang dibentuk berdasarkan kesepakatan bersama lembaga-lembaga negara yang ada, atau jika tidak, sebagai substansi hukum dalam (atau melalui) Peraturan MPR yang dapat dibentuk oleh MPR.

PENUTUP

Demikianlah, berdasarkan dari apa yang diuraikan dalam tulisan ini kiranya dapat dikemukakan, bahwa penyampaian pertanggungjawaban kinerja lembaga-lembaga negara merupakan hal yang urgen untuk segera diimplementasikan dalam konsep negara konstitusional yang demokratis (*a democratic*

constitutional state), seperti diamanatkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Yang penting dalam hal ini adalah bahwa semangat dan esensi dari penyampaian laporan kinerja tahunan oleh lembaga-lembaga negara di forum Sidang Tahunan MPR itu adalah sebagai perwujudan rasa tanggungjawab penyelenggara negara kepada seluruh rakyat Indonesia. Laporan kinerja lembaga-lembaga negara ini perlu dikembangkan sebagai bentuk dari akuntabilitas publik lembaga-lembaga negara atas pelaksanaan tugas dan fungsinya. Salah satu cara yang dapat ditempuh, misalnya dengan merekonstruksi Sidang Tahunan DPR dan DPD sehingga menjadi Sidang Tahunan MPR. Konsep Sidang Tahunan MPR ini secara khusus dirancang untuk memberikan kesempatan kepada semua pimpinan lembaga-lembaga negara utama (*main state organs* – Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK dan BPK) untuk menyampaikan pidato kenegaraan yang berisi tentang laporan kinerja atau pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing lembaga negara selama satu tahun belakang, termasuk proyeksi program kerja dan capaian (*target*) yang akan diraih dalam satu tahun ke depan. Untuk memperoleh keabsahan yuridis, cara ini dapat ditempuh paling tidak ke dalam beberapa alternatif, misalnya melalui perubahan terhadap UUD 1945, melalui konvensi (*convention*) yang dibentuk bersama antara MPR dengan lembaga negara lainnya,

atau melalui pembentukan Peraturan MPR yang mengatur tentang kewajiban lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi (kinerja nya) dalam Sidang Tahunan yang diselenggarakan oleh MPR.

**BEBERAPA MASALAH TENTANG KEDUDUKAN DAN
FUNGSI LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM
PRAKTEK PENYELENGGARAAN NEGARA
MENURUT UUD 1945⁵⁰**

Kemajuan yang telah dicapai dalam rangka meletakkan dasar-dasar yang kokoh bagi terwujudnya konsep penyelenggaraan negara/pemerintahan yang bertumpu pada asas negara demokrasi dan asas negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ditandai dengan disepakatinya konstruksi konstitusi dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945 sebagai berikut :

- Ayat (2) : Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar.
- Ayat (3) : Negara Indonesia adalah negara hukum.

Berdasarkan konstruksi konstitusi tersebut, kedaulatan rakyat (*volkssoevereignty*) sebagai roh dan sendi utama negara demokrasi, menurut UUD 1945 tunduk pada supremasi konstitusi. Dengan demikian,

⁵⁰ Disampaikan pada Orasi Ilmiah pada Rapat Terbuka Senat Universitas Lumajang : Pengukuhan Wisuda Sarjana Universitas Lumajang Tahun Akademik 2009/2010, tanggal 28 Desember 2009 di Lumajang.

kedaulatan rakyat bukan merupakan penjabaran dari konsep *plenitudo potestatis*, yaitu kedaulatan yang dilakukan secara ‘telanjang’ atau absolut, melainkan ada pembatasan (limitasi). Dalam konsep negara hukum, pembatasan hukum (*legal restriction*) atau pembatasan konstitusional (*constitutional restriction*) diperlukan, agar ‘demokrasi’ (*democracy*) yang secara inheren mengandung unsur kebebasan (*freedom*) dan persamaan (*equality*), tidak tergelincir pada ‘anarkhisme’ atau perampasan terhadap hak-hak dasar warga negara. Inilah yang kemudian melahirkan *staatsidee* (gagasan bernegara) yang bertumpu pada konsep *demokratische rechtsstaat* dan *constitutional democracy*.

Bagaimanakah konsep *demokratische rechtsstaat* dan *constitutional democracy* ini dijalankan dalam praktek ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 ? Untuk memperoleh gambaran yang memadai tentang mengenai hal ini, berikut diidentifikasi beberapa masalah terpilih dalam sistem penyelenggaraan negara di Indonesia menurut UUD 1945 dikaitkan dengan kedudukan dan fungsi beberapa lembaga-lembaga negara, seperti MPR, DPR, Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial. Beberapa masalah tersebut meliputi :

1. Masalah *separation of powers principle* di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;

2. Masalah penerapan *check and balances principle*;
3. Masalah pengujian peraturan perundang-undangan;
4. Masalah Supremasi Putusan Hukum ataukah Supremasi Putusan Politik;
5. Masalah Pemilu menurut UUD 1945.

1. Masalah *Separation of Powers Principle* di dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Ada pendapat yang mengemukakan, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 pasca perubahan, menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Jimly Asshiddiqie misalnya mengemukakan :

‘.. dalam Perubahan Pertama UUD 1945, kekuasaan legislatif dipindahkan dari tangan Presiden ke DPR. Karena itu, sudah dapat dikatakan, bahwa ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif **dipisahkan secara tegas**.⁵¹ (Cetak tebal-garis bawah dari penulis).

Lebih lanjut dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, bahwa :

‘..Oleh karena itu tidak dapat disangkal lagi, bahwa **sekarang UUD 1945 menganut ajaran pemisahan kekuasaan negara (*separation of***

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 196.

powers) yang tegas antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial...⁵² (Cetak tebal-garis bawah dari penulis).

Benarkah UUD 1945 pasca perubahan menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) seperti dalam doktrin Montesquieu yang mendalilkan, bahwa 3 (tiga) cabang kekuasaan negara : *legislatif, eksekutif dan yudikatif* – dipisahkan dengan tegas satu sama lain ?

Apabila UUD 1945 dikaji secara mendalam dan menyeluruh, tidaklah mudah untuk menyimpulkan, bahwa UUD 1945 menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Ini disebabkan, karena seperti cabang-cabang kekuasaan negara dalam doktrin Montesquieu : *legislatif, eksekutif dan yudikatif* -- ataupun cabang-cabang kekuasaan negara lainnya, sebenarnya bukan sekedar 3 (tiga) cabang (lembaga) negara atau lebih yang terpisah satu sama lain melainkan seperti dikemukakan Hans Kelsen – *as we have seen, there are not three but two basics function of the State : creation and application (execution) of law.*⁵³ Jadi, mengikuti pendapat Hans Kelsen, cabang

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 168.

⁵³ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, p. 269.

kekuasaan negara itu bukan terbagi atas 3 (tiga) atau lebih kekuasaan dan fungsi negara melainkan, hanya 2 (dua), yaitu : *creation and application (execution) of law – membentuk hukum atau undang-undang dan menerapkan atau melaksanakan hukum atau undang-undang*. Pada suatu ketika yang disebut dengan organ legislatif dapat disebut pula sebagai organ eksekutif karena menjalankan fungsi eksekutif (= yaitu melaksanakan hukum atau undang-undang), dan pada waktu yang lain yang disebut organ eksekutif dapat pula disebut dengan organ legislatif maupun organ yudikatif, serta yang disebut dengan organ yudikatif dapat pula disebut sebagai organ eksekutif atau organ legislatif. Oleh karena itu, kita mesti cermat dan berhati-hati dalam menggunakan doktrin *separation of powers* untuk menganalisis sistem kekuasaan negara menurut UUD 1945. Kita ambil contoh misalnya cabang kekuasaan ‘legislatif’. Henry Champbell Black mengemukakan, bahwa yang dimaksud dengan ‘legislative’ adalah *making or having the power to make a law or laws*.⁵⁴ Makna ‘legislatif’ sebagaimana dikemukakan Henry Champbell Black ini memperkuat perspektif dinamik konsep legislatif. Bahwa konsep ‘legislatif’ itu tidaklah *statis* dan *eksklusif* seperti didalilkan dalam Doktrin Motesquieu.

⁵⁴ Henry Champbell Black, 1991, *Black’s Law Dictionary*, St. Paul Minn : West Publishing Co., hlm. 624.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, konsep *legislatif* tidak *analog* dengan lembaga DPR, DPD dan DPRD, walaupun ketiga-tiganya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat.

Kekuasaan DPR untuk membentuk undang-undang, tanpa adanya pembahasan dan persetujuan bersama dengan Presiden, tidak akan pernah terealisasi.⁵⁵ Jadi, menurut UUD 1945 bukan hanya DPR yang menjalankan fungsi *legislative* tetapi juga Presiden (*executive body*). Fungsi legislatif dengan demikian bukan monopoli lembaga DPR *an sich*. Soal DPD, UUD 1945 nampaknya sudah dengan tegas mengkonstruksi, DPD bukanlah lembaga perwakilan rakyat yg memiliki otoritas-konstitusional untuk membentuk undang-undang (= organ legislatif) – *making or having the power to make a law or laws*. DPRD juga demikian, ia bukanlah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang memiliki fungsi legislatif tunggal (otonom/mandiri), karena tanpa kehadiran (persetujuan bersama) Kepala Daerah, ia tidak akan dapat menjalankan fungsinya untuk membentuk

⁵⁵ Pasal 20 UUD 1945 :

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Perda.

Di sisi lain kita juga temukan fakta yuridis, bahwa berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah (Presiden) dapat membatalkan Peraturan Daerah.⁵⁶ Fungsi ‘pembatalan’ atas setiap keputusan penguasa negara (*overheidsbesluiten*), apakah itu yang termasuk dalam figur hukum ‘beschikking’ (KTUN) maupun ‘regeling’ (Peraturan Perundang-undangan) merupakan fungsi negara yang berada dalam ranah ‘yudisial’ (yudikatif). Pertanyaan hukumnya kemudian adalah, apakah dapat dibenarkan organ eksekutif juga menjalankan fungsi yudikatif (= yaitu mengadili dan membatalkan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Perda) ? Apakah hal yang demikian ini tidak berarti, bahwa eksekutif telah mengintervensi atau mencampuri fungsi dari cabang kekuasaan yudikatif ? Fakta-fakta hukum ketatanegaraan seperti ini, semakin memperkuat argumentasi, bahwa praktek penyelenggaraan negara berdasarkan UUD 1945, sama sekali tidak dapat serta merta disimpulkan menganut

⁵⁶ Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 :

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.

separation of powers principle. Jadi benarlah Hans Kelsen yang mengemukakan – *as we have seen, there are not three but two basics function of the State : creation and application (execution) of law* ⁵⁷ – Pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif) seperti diajarkan Montesquieu sama sekali jauh dari fakta-fakta hukum tata negara (*positieve staatsrecht*) sebagaimana dikonstruksi oleh UUD 1945.

Di lapangan kekuasaan kehakiman, prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) tidaklah dapat diartikan, bahwa dengan prinsip kemerdekaan dan independensi hakim dari pengaruh kekuasaan lainnya itu, kemudian perilaku hakim di semua tingkatan dan lingkungan peradilan *tidak dapat dikontrol atau diawasi*. UUD 1945 telah memberikan wewenang kepada Komisi Yudisial, di samping mengusulkan pengangkatan hakim agung, juga berwenang untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.⁵⁸ Sayangnya, wewenang Komisi Yudisial untuk melakukan pengawasan terhadap

⁵⁷ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, p. 269.

⁵⁸ Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 :
Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

perilaku hakim, baik hakim agung maupun Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor : 005/PUU-IV/2006. Dalam proses peradilan yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi ini, kita dapat mencatat, bahwa wewenang pengawasan Komisi Yudisial terhadap perilaku hakim (termasuk hakim agung dan hakim Mahkamah Konstitusi) **diadili** dan **dibatalkan** oleh 'hakim' atau 'peradilan' Mahkamah Konstitusi. Jadi, hakim Mahkamah Konstitusi yang turut menjadi objek dalam perkara ini, tetapi ia pula yang mengadili dan memutuskan hukumnya. Padahal dalam hukum ada asas: *nemo iudex (testis) indoneus in propria causa* – tidak boleh orang itu menjadi hakim atau saksi mengenai perkaranya sendiri. Bagaimana kemudian hukum ketatanegaraan Indonesia mengatasi masalah ini ? Konstitusi dan peraturan perundang-undangan ke depan sangat mungkin mengisi kekosongan aturan menyangkut masalah ini. Akan tetapi yang jelas, Ketua Mahkamah Konstitusi, Moh. Mahfud MD sudah mengemukakan, bahwa Hakim Konstitusi perlu diawasi oleh Komisi Yudisial.⁵⁹

⁵⁹ Lihat, Kompas, Rabu, 30 September 2009, hlm. 2.

2. Masalah Penerapan *Check and Balances Principle*

Menurut Harjono, sistem presidensiil yang dibangun dalam perubahan UUD 1945 memang memerlukan *Check and Balances*, karena cabang pemerintahan dibagi secara otonom dalam lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial di samping adanya lembaga independen penunjang lainnya.⁶⁰ Prinsip *Check and Balances* dalam perubahan UUD 1945 dituangkan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa : *Setiap RUU harus mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden.*⁶¹

Check and Balances sebagai asas dalam sistem penyelenggaraan negara/pemerintahan diperlukan dengan maksud :

- (1) Agar tidak timbul konsentrasi kekuasaan yang tanpa kontrol atau tanpa batas (*borderless power*);
- (2) Agar terdapat fungsi saling kontrol dan saling mengimbangi kekuasaan antar lembaga yang secara horisontal diatur sederajat oleh konstitusi;
- (3) Agar tidak terjadi kemacetan konstitusional dalam rangka penyelenggaraan negara/pemerintahan.

⁶⁰ Harjono, *loc.cit.*

⁶¹ *Ibid.*

Check and Balances principle untuk dapat diterapkan dengan tepat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, haruslah jelas pengaturannya. Sepanjang konstitusi sebagai hukum dasar penyelenggaraan negara tidak mengatur jelas, sikap resistensi atau penolakan atas penerapan prinsip ini dapat terjadi. Atau jika tidak, penafsiran dan penerapan *Check and Balances principle* ini 'kebablasan' sehingga memasuki wilayah yang benar-benar mencampuri (mengintervensi) cabang kekuasaan negara lainnya. Dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, fungsi *Check and Balances principle* yang diterapkan oleh Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi misalnya, pernah ditolak/dibatalkan melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi. Dalam *ratio decendi* Mahkamah Konstitusi (Putusan MK Nomor : 005/PUU-IV/2006) disebutkan, bahwa UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dari fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga yang utama (*main state organs, principal state functions*), sehingga oleh karenanya lembaga-lembaga negara itu

pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state functions, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *check and balances*. Dengan demikian prinsip *check and balances* itu terkait erat dengan prinsip pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*), dan tidak dikaitkan dengan persoalan pola hubungan antar semua jenis lembaga negara, seperti misalnya dalam konteks hubungan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial. Oleh karena itu, memahami hubungan antara lembaga dalam prespektif “*checks and balances*” diluar konteks pemisahan fungsi-fungsi kekuasaan negara (*separation of powers*). Seperti dalam hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, adalah tidak tepat. Walaupun benar bahwa Komisi Yudisial dapat diberi peran pengawasan, maka pengawasan itu bukanlah dalam rangka *checks and balances* dan juga bukan pengawasan terhadap fungsi kekuasaan peradilan, melainkan hanya pengawasan terhadap perilaku Individu-individu hakim.

Mahkamah Konstitusi juga mengemukakan, bahwa prinsip *checks and balances* itu sendiri dalam praktek memang sering dipahami secara tidak tepat. Menurut Mahkamah Konstitusi, sebagaimana ternyata dari keterangan dalam persidangan bahwa salah satu

prespektif yang digunakan dalam merumuskan ketentuan pasal 24B dalam hubungannya dengan 24A UUD 1945 adalah prinsip *"checks and balances"*, yaitu dalam rangka mengimbangi dan mengendalikan kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kenyataan ini menggambarkan bahwa *"original intent"* perumusan suatu norma dalam undang-undang dasar pun dapat didasarkan atas pengertian yang keliru tentang sesuatu pengertian tertentu. Kekeliruan serupa terulang dalam penjelasan umum UU KY yang berbunyi, *"Pasal 24B undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan hukum yang kuat bagi reformasi bidang hukum yakni dengan memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan **check and balances**. Walaupun komisi yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman namun fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman"*. Oleh karena itu Mahkamah konstitusi sebagai lembaga penafsir undang-undang dasar (*the soul judicial interpreter of the constitution*), tidak boleh hanya semata-mata terpaku pada metode penafsiran "originalisme" dengan mendasarkan diri hanya kepada 'Original Intent' justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagai sesuatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi

undang-undang dasar itu sendiri secara keseluruhan berkait dengan tujuan yang hendak diwujudkan. Mahkamah Konstitusi harus memahami UUD 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (spirit) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya mencapai cita negara (*staatsidee*), yaitu mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

3. Masalah Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Pengujian peraturan perundang-undangan pada hakikatnya merupakan bentuk pelanggaran terhadap doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Akan tetapi pada negara-negara yang menempatkan konstitusi atau UUD nya sebagai hukum dasar yang tertinggi, uji konstiusionalitas merupakan masalah yang sangat penting dalam rangka menegakkan supremasi konstitusi.

Pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia masih belum memperlihatkan karakteristiknya sebagai satu sistem peradilan tata negara (*constitutional court*) yang terorganisir secara

sistematik dan integrated, baik dari segi institusi peradilan atau subjek pengujinya, hukum materiil maupun hukum formil (hukum acara) yang menyertainya. Praktik pengujian peraturan perundang-undangan yang pernah berlangsung melibatkan beberapa lembaga negara seperti MPR, Pemerintah (Presiden), Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.

Bahkan setelah amandemen UUD 1945 sekalipun, lembaga pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia masih tersebar di cabang-cabang kekuasaan negara, seperti Pemerintah, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak mengatur dan melarangnya, akan tetapi usaha masyarakat pencari keadilan untuk memperoleh *kepastian hukum* dan *keadilan* melalui saluran ini, akan tetapi menjadi masalah tersendiri yang menuntut pemikiran, karena jenis pengujian, hukum materiil dan formilnya beragam, serta efektivitas lembaga yang menangani fungsi ini kurang dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Oleh karena itu, pemikiran ke arah bagaimana mengembangkan sistem Peradilan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang lebih terorganisasi secara sistematik dan terintegrasi dalam kesatuan fungsi serta

kelembagaan, nampaknya menjadi salah satu alternatif pemikiran yang patut ditawarkan. Apalagi belakangan ini telah berkembang beberapa pandangan yang menghendaki agar sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang menghendaki agar sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia berada dalam satu atap, langsung bawah Mahkamah Konstitusi. Tidak terpisah seperti yang terjadi pada saat ini, yaitu : (1) Untuk pengujian materi Undang-Undang terhadap UUD 1945 wewenang pengujiannya ada pada Mahkamah Konstitusi; (2) Untuk pengujian materi di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang wewenang pengujiannya ada pada Mahkamah Agung, dengan catatan khusus untuk produk-produk peraturan daerah, Presiden atau Menteri memiliki wewenang menguji dan membatalkannya, walaupun keputusan pengujian/pembatalan tersebut dapat dimintakan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga penguji tingkat akhir. Yang menjadi soal dalam konteks ini adalah, mengapa jika sistem pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi merupakan sistem pengujian dengan karakteristik pengujian yang bersifat pertama dan terakhir, tetapi untuk pengujian produk-produk peraturan hukum daerah harus melewati system pengujian oleh Presiden

atau Menteri? Parameter atau kriteria hukum yang digunakannya pun juga berbeda antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya.

Contoh :

1. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 mengatur sebagai berikut :

“Mahkamah Konsitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji **undang-undang** terhadap **Undang-Undang Dasar ...**” (cetak tebal miring dari penulis).

Apabila kita cermati, parameter atau kriteria pengujian undang-undang ini jelas, yaitu **Undang-Undang Dasar**.

2. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 mengatur sebagai berikut :

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang ...” (Cetak tebal miring dari penulis).

Apabila kita cermati, parameter atau kriteria pengujian peraturan perundang-undangan di bawah ini jelas, yaitu **undang-undang**.

3. Pasal 145 (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004 mengatur sebagai berikut :

“Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan **kepentingan umum** dan/atau **peraturan perundang-undangan** yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.”(Cetak tebal miring dari penulis).

Apabila kita cermati, parameter atau kriteria pengujian

peraturan daerah (perda) ini jelas, yaitu **“kepentingan umum”** dan **“peraturan perundang-undangan”**.

Berdasarkan ketiga contoh peraturan tersebut diatas, maka kita dapat cermati, bahwa paling tidak ada 3 (tiga) jenis parameter atau kriteria hukum yang digunakan untuk system pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pertama, untuk pengujian undang-undang adalah UUD 1945. Kedua, untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah undang-undang. Ketiga, untuk pengujian peraturan daerah (perda) walaupun sebenarnya kedudukan perda itu merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, tetapi parameter atau criteria hukum pengujiannya ternyata berbeda, yaitu : “kepentingan umum” dan “peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Yang menjadi soal kemudian adalah, apa yang dimaksud dengan kepentingan umum itu, dan apa pula yang dimaksud dengan perundang-undangan yang lebih tinggi itu? Peraturan Menteri, Peraturan Presiden, PP, Perpu, UU, dan UUD 1945 semuanya adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Akan tetapi, dari semuanya itu, peraturan yang mana digunakan sebagai parameter atau criteria hukum pengujiannya? Dapatkah Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 mengatur parameter atau kriteria hukum yang berbeda dari yang diatur oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945? Bukankah hakikat Perda adalah peraturan perundang-undangan yang ada di bawah undang-undang?

4. Masalah Supremasi Putusan Hukum ataukah Supremasi Putusan Politik

Perdebatan konstruksi UUD 1945 pasca perubahan apakah sistem ketatanegaraan Indonesia akan menganut konsep kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam arti *plenitudo potestatis* (absolut), ataukah *constitutional restriction* merupakan perdebatan yang sangat menarik dan sangat penting untuk memahami fundasi konstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 pasca perubahan. Dan, kendatipun telah menjadi kesepakatan politik MPR pada masa itu untuk merumuskan konsep *constitutional democracy* dan *demokratische rechtsstaat* (seperti terdapat dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945), akan tetapi ternyata masih saja terdapat celah yang bagi munculnya konsep demokrasi dalam arti *plenitudo potestatis* (absolut). Implikasinya, konsep *constitutional democracy* dan *demokratische rechtsstaat* terdekonstruksi oleh demokrasi dalam arti *plenitudo potestatis* (absolut), sehingga putusan politik menduduki posisi yang lebih

supreme daripada putusan hukum. MPR sebagai lembaga politik dalam konteks ini kembali menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga politik yang lebih *supreme* daripada lembaga hukum (peradilan) sekalipun. Masalah pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan salah satu contoh yang dapat menggambarannya.

Secara konstitusional, menjadi kewajiban bagi Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24C ayat (2) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dalam kedudukannya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, wajib⁶² memberikan putusan yang bersifat *pro justitia*, apabila DPR berdasarkan Pasal 7B ayat (1) *juncto* Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 mengajukan permintaan⁶³ kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan

⁶² Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B ayat (4) UUD 1945).

⁶³ Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR (Pasal 7B ayat (3) UUD 1945).

memutus :

- (1) pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyiapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan
- (2) pendapat, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden **terbukti** melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.⁶⁴ Yang menjadi persoalannya kemudian adalah bagaimana apabila putusan Mahkamah Konstitusi sudah menyatakan, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden **terbukti** melakukan pelanggaran hukum, akan tetapi kemudian dalam Sidang Paripurna MPR, usulan pemberhentian DPR itu ditolak ?

Keputusan MPR untuk menolak usul Presiden

⁶⁴ Lihat Pasal 7B ayat (5) UUD 1945.

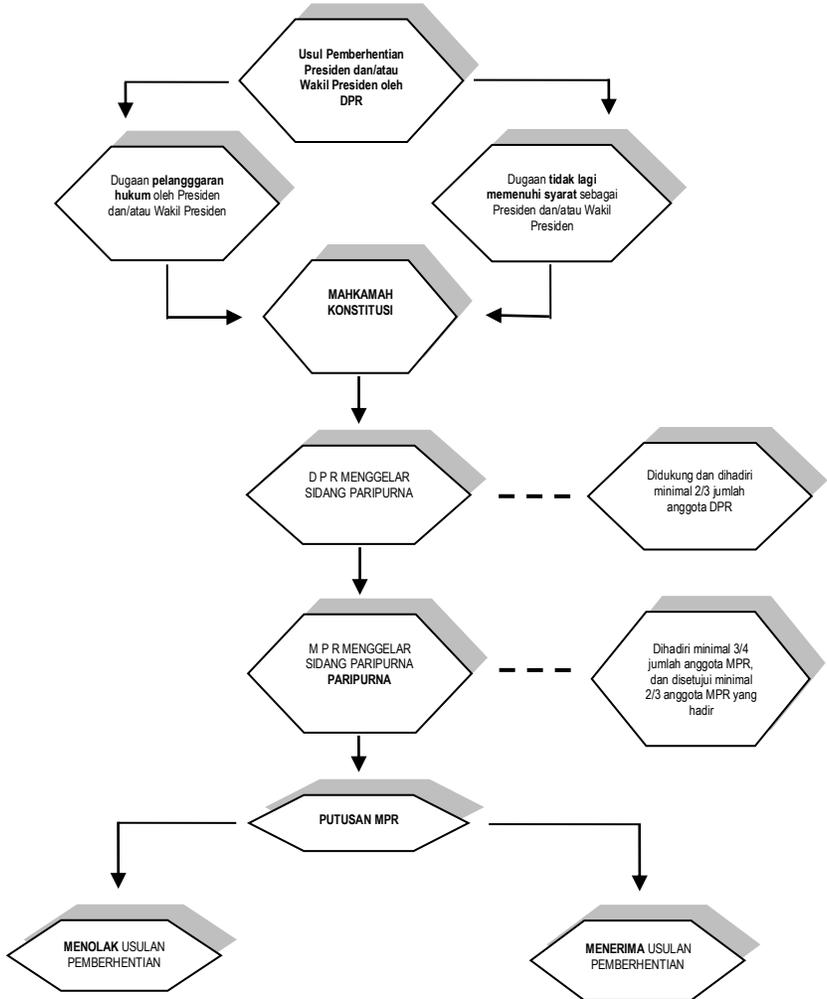
dan/atau Wakil Presiden yang **terbukti** melakukan pelanggaran hukum itu, dari perspektif asas 'negara hukum' sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (3) : *Negara Indonesia adalah negara hukum*, jelas bertentangan (kontradiksi). MPR sebagai lembaga politik telah membuat 'keputusan politik' untuk tidak saja mengabaikan putusan *pro justitia* Mahkamah Konstitusi dan juga bertentangan dengan asas hukum, bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final itu harus diterima sebagai *res judicata facit ius*⁶⁵ akan tetapi juga menentang keputusan 'lembaga peradilan'. Dalam konsep 'negara hukum' lembaga peradilan merupakan benteng terakhir bagi upaya penegakan hukum dan keadilan. Jika benteng terakhir negara hukum ini roboh, maka robohlah negara hukum itu. Negara hukum (*rechtsstaat*) dengan demikian telah berubah menjadi negara kekuasaan (*machtsstaat*). Dalil yang mengatakan, bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan *the Guardian of the Constitution*, tidak lagi dapat dipertahankan, sebagai akibat supremasi hukum (konstitusi) yang telah dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi, didekonstruksikan oleh supremasi politik oleh MPR melalui keputusan politiknya – *menolak usulan*

⁶⁵ Artinya : Putusan Mahkamah Konstitusi itu harus diterima sebagai suatu hukum dan kenyataan.

pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah terbukti melakukan pelanggaran hukum.

UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi mestinya tidak membuka ruang agar ‘putusan peradilan’ (*pro justitia*) yang sudah final dan memiliki kekuatan hukum yang bersifat tetap itu diputuskan lagi secara politis, akan tetapi cukup ‘diperintahkan’ oleh UUD agar dilaksanakan oleh MPR sebagai lembaga politik. Pasal 7B ayat (6) dan (7) UUD 1945 merupakan pasal-pasal konstitusi yang ambivalen, dan bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagai diamanatkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Skema Alur Usul Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut Pasal 7B UUD 1945



Keterangan :

Alur proses usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden
Alur persyaratan yang harus dipenuhi untuk bersidang dan persetujuan

5. Masalah Pemilu menurut UUD 1945

Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang konstitusional untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU). Akan tetapi wewenang ini hanya sebatas menyangkut perselisihan hasil perolehan suara yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), bukan pada substansi tentang keabsahan penyelenggaraan dan/atau hasil pemilihan umum. Dengan demikian, wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan negara untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara-perkara pemilu perlu diperluas lagi, mengingat masalah-masalah dalam hukum pemilu sangat kompleks dan rumit (*complicated*). Pengaturan tentang pemilihan umum itu sendiri, baik dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang lainnya, juga belum memadai. Bahkan, konsep hukum 'pemilihan umum' yang diberikan oleh UUD 1945 sebagai sumber hukum formal tertinggi, yang mengatur tentang pemilihan umum di Indonesia, nampaknya juga kurang memadai. Pasal 22E UUD 1945 misalnya, walaupun Bab nya diberi title : PEMILIHAN UMUM, sama sekali tidak memberikan konsep hukum yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan 'pemilihan umum' itu, akibatnya secara yuridis-formal ketentuan tersebut tidak mengakomodir praktek-praktek pemilihan

umum yang ada. Pemilihan Umum Kepala Daerah, (Pemilukada) misalnya, tidak masuk dalam rezim hukum Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.⁶⁶ Tidak saja Pemilukada saja nampaknya yang secara yuridis-formal tidak masuk dalam rezim hukum pemilu menurut UUD 1945, akan tetapi juga pada pemilihan kepala desa, kepala dusun atau pejabat-pejabat publik lainnya di lembaga-lembaga pemerintahan. Apakah ‘pemilihan’ pejabat-pejabat publik di luar rezim hukum Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 itu termasuk dalam kategori **‘special election’**, bukan **‘general election’** atau bagaimana? Makna ‘umum’ dalam terminologi ‘pemilihan umum’ itu harus jelas rumusan hukumnya, agar tidak menimbulkan berbagai permasalahan dalam prakteknya. Rumusan hukum ‘pemilihan umum’ di dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 serta peraturan perundang-undangan lainnya belum memperlihatkan perspektif yang jelas mengenai soal ini.

Di sisi lain, pemahaman sebagian besar kalangan melihat masalah hukum pemilu/pemilukada ini merupakan hal yang biasa saja. Padahal hukum pemilu adalah hukum yang mengatur tentang seluruh rangkaian kegiatan pemilihan umum (pemilu), yang

⁶⁶ Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 menyatakan : *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.*

terdiri dari seperangkat norma-norma hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang menjadi landasan keabsahan bagi terselenggaranya pemilu dan penegakan hukumnya.⁶⁷ Hukum Pemilu merupakan hukum publik (*publiek recht*). Hukum publik merupakan hukum yang bersifat istimewa (mengatur hubungan hukum antara penguasa (negara) dengan warganya (*burger*)). Scholten sebagaimana diintrodusir oleh Utrecht menyebutnya sebagai *bijzonder recht*, karena di dalamnya memuat asas-asas istimewa.⁶⁸ Oleh karena Hukum Pemilu merupakan bagian dari hukum yang istimewa, maka sudah sepatutnya perkara-perkara di bidang pemilu diatur melalui proses penegakan hukum dan sistem peradilan yang bersifat istimewa (khusus), seperti halnya Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tipikor, dan sebagainya.⁶⁹

Organ-organ penegak hukum Pemilu seperti Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota,

⁶⁷ Widodo Ekatjahjana, 2009, *Bunga Rampai Masalah Hukum Pemilu di Indonesia*, Jember: Fakultas Hukum Universitas Jember, hlm. 16.

⁶⁸ Asas-asas istimewa itu diantaranya adalah dalam konsep negara hukum, negara melalui alat-alat perlengkapannya dapat dituntut/digugat di peradilan, asas praduga keabsahan (*vermoeden van rechtmatigheid – praesumptio iustae causa*) atas setiap *overheidsbesluiten* (keputusan penguasa negara), dsb nya.

⁶⁹ Widodo Ekatjahjana, 2009, *Menggagas Peradilan Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume II, Nomor 1, Juni 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Bengkulu, hlm. 85.

Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, Pengawas Pemilu Luar Negeri, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya masih dikaitkan dengan tugas dan wewenang organ penegakan hukum yang berada dalam sistem peradilan umum, seperti: Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri (Umum) dan pengadilan Tinggi (Banding). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD), bahkan juga menggariskan, di dalam Pasal 254 bahwa :

- (1) Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang ini.
- (2) Sidang pemeriksaan perkara pidana pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh hakim khusus.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan peraturan Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, tidak saja telah menyeret perkara-perkara pemilu yang semestinya bersifat hukum istimewa (*bijzonder recht*) ke dalam ranah hukum biasa (umum), akan tetapi juga telah memberikan ruang kepada Mahkamah Agung untuk mengambil-alih kompetensi absolut atas penanganan perkara-perkara pelanggaran pidana pemilu, yang sebetulnya bersifat khusus (istimewa) ini,

dan idealnya ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Di samping itu, dengan melihat institusi-institusi yang menangani perkara-perkara hukum pemilu (meliputi : pelanggaran administrasi pemilu oleh KPU⁷⁰, pelanggaran pidana pemilu oleh peradilan umum (negeri)⁷¹, dan perselisihan hasil pemilu oleh Mahkamah Konstitusi⁷²), maka terkesan bahwa pengaturan tentang penanganan/penyelesaian hukum atas perkara-perkara hukum pemilu itu dan sistem peradilannya, terkesan tidak sistematis dan banyak mengundang persoalan-persoalan hukum baru.⁷³ Sudah barang tentu, kondisi

⁷⁰ Pasal 248 UU No. 10 Tahun 2008: Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.

Pasal 249 UU No. 10 Tahun 2008: Pelanggaran administrasi Pemilu diselesaikan oleh KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota sesuai dengan tingkatannya.

⁷¹ Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008: Pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.

⁷² Pasal 259 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 : Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.

⁷³ Persoalan-persoalan baru itu, misalnya, mengapa harus ada 3 (tiga) institusi yang menangani perkara-perkara hukum pemilu ? Mengapa tidak satu institusi saja yang menanganinya ? Mengapa sistem penyelesaian hukum untuk perkara pelanggaran pidana pemilu, sistem peradilannya memiliki 2 (dua) tingkatan peradilan sebagai saluran hukum *justiciabelen*, sedangkan untuk penyelesaian perselisihan hasil pemilu cukup diselesaikan di Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir ? Apakah hal yang demikian, tidak berarti ada perlakuan hukum yang berbeda

seperti ini tidak menguntungkan bagi para pencari keadilan (*justiciabelen*).

Berdasarkan uraian tersebut, jelaslah bahwa permasalahan penyelenggaraan pemilu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sangat kompleks dan *complicated* (rumit). Persepsi dan pemahaman yang parsial (tidak komprehensif) atas sistem penyelenggaraan pemilu/pemilukada, pembentukan peraturan perundang-undangannya, dan sistem penegakan hukumnya tidak saja akan berdampak pada kualitas atau legitimasi hasil pemilu/pemilukada yang diselenggarakan, akan tetapi juga berimplikasi pada kemungkinan timbulnya instabilitas politik negara/pemerintahan dan pertanggungjawaban hukum para penyelenggara pemilu/pemilukada serta pihak-pihak lain yang terkait di muka pengadilan.

(diskriminatif), dan menutup saluran (upaya) hukum *justiciabelen* dalam mencari keadilan ? Mengapa tidak diupayakan dibentuk sebuah peradilan pemilu yang menanggapi gugatan tentang keabsahan hasil pemilu ? Bagaimana misalnya yang melakukan pelanggaran administrasi Pemilu itu adalah KPU, apakah yang akan menyelesaikannya KPU juga ? dan sebagainya.

PROBLEMA DAN TANTANGAN BERNEGARA: APA DAN BAGAIMANA SEHARUSNYA MUHAMMADIYAH ?

Beban dan tantangan mewujudkan penyelenggaraan kehidupan bernegara dan berbangsa yang bertumpu pada pembangunan hukum yang progresif, bermoral dan bermartabat di Indonesia dewasa ini sangat berat. Paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang menyebabkannya. **Pertama**, pembenahan terhadap substansi (materi) hukumnya (*legal substance*) yang kurang memadai. Jika kita cermati berbagai produk peraturan perundang-undangan, masih banyak kelemahan-kelemahan yang dapat ditemukan misalnya:

- a. secara horisontal materi hukum yang diatur dalam undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya saling kontradiksi, rumusan normanya samar (*vage norm*) sehingga membuka multitafsir dan *overlapping*. Jika materi hukum yang mengatur tentang kewenangan suatu organ negara/pemerintahan itu samar atau membuka multitafsir, maka peluang *overlapping* atau konflik kewenangan antar instansi sektoral sangat

mungkin terjadi. Contoh mengenai hal ini misalnya, soal perselisihan tentang kewenangan antara KPK dan Polri dalam menangani kasus Simulator. Contoh lain misalnya konflik kewenangan tentang pengawasan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial.

b. Secara vertikal (atas-bawah) dalam hierarki peraturan perundang-undangan, juga banyak ditemukan materi-materi peraturan yang kedudukannya berada di bawah bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Penanganan secara yudisial terhadap masalah-masalah ini juga ternyata tidak memadai, karena Undang-Undang Dasar atau konstitusi hanya mengatur sebagian masalah konflik norma hukum saja, yaitu, dalam hal ada konflik peraturan Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka yang menyelesaikan menurut Undang-Undang Dasar adalah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945); sedangkan apabila konflik itu terjadi di tingkat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang maka penyelesaiannya secara yudisial di Mahkamah Agung (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945). Mengenai misalnya bagaimana bila ditemukan ada

Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden bertentangan dengan Peraturan Pemerintah, dan undang-undang bertentangan dengan Ketetapan atau Peraturan MPR misalnya, maka secara yudisial lembaga peradilan mana yang memiliki wewenang untuk menyelesaikannya, kita tidak dapat menemukan di dalam sistem konstitusi atau Undang-Undang Dasar kita. Satu-satunya instrumen untuk mengatasi soal ini dapat saja dilakukan berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, walaupun menurut pemikiran saya, ketentuan Pasal 145 Undang-Undang itu memberikan kewenangan yang berlebihan kepada lembaga eksekutif (Pemerintah) untuk mencampuri fungsi pengujian (*review*) yang idealnya fungsi itu dijalankan oleh lembaga peradilan.

Kedua, pembenahan kelembagaan (struktur) hukumnya (*legal structure atau legal institution*). Tentang masalah kelembagaan hukumnya ini, saya dapat identifikasikan paling tidak 2 (dua) masalah, yaitu:

- (1) masalah kegagalan konstitusi atau UUD 1945 merumuskan definisi lembaga negara dan

hubungan tata kerjanya. Misalnya, UUD 1945 (pasca perubahan) tidak menyebutkan secara jelas, siapa saja yang disebut dengan lembaga negara itu? Dan bagaimana pula kedudukan serta hubungan tata kerja antar lembaga negara itu? Wacana publik yang berkembang mengemukakan, bahwa yang disebut dengan lembaga negara itu adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK. Kedudukan lembaga-lembaga negara ini menurut Jimly Asshiddiqie misalnya, sederajat, dengan kata lain tidak ada lembaga negara yang satu lebih tinggi daripada lembaga negara lainnya? Benarkah demikian? Konstitusi atau UUD 1945 sepertinya tidak mengatur seperti itu.

- (2) masalah *ego-sektoral* terkait dengan kewenangan lembaga-lembaga negara atau lembaga-lembaga penegak hukum. Konflik antara Polri, Kejaksaan dengan KPK (dalam kasus cicak buaya) dan kasus simulator misalnya, merupakan salah satu contoh yang baik mengenai soal ini. Termasuk konflik antara MA dengan KY mengenai pengawasan perilaku hakim, dsb nya. Juga, perbedaan persepsi tentang fungsi pengujian undang-undang oleh MK yang kerap kali dinilai oleh elit-elit politik di DPR sebagai fungsi MK yang

‘super body’. Contoh lain mengenai hal ini adalah penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU). Banyaknya putusan-putusan MK yang progresif dan ultra petita, dinilai oleh para elit-elit politik itu sebagai tindakan yang ‘kebablasan’.

Ketiga, pembenahan terhadap perilaku atau kultur hukum, baik aparat penegak hukum maupun masyarakat yang dikenai hukumnya. Tidak dapat

dipungkiri, bahwa perilaku aparat penegak hukum kita (Kepolisian, Kejaksaan dan Peradilan) banyak mendapat sorotan masyarakat luas karena bobroknnya kultur hukum di dalamnya. Masyarakat nyaris tidak lagi percaya dengan lembaga-lembaga hukum yang dinilai korup ini. Paling tidak ada 2 (dua) penyebab masalah mengenai hal ini:

- (1) masalah mafia hukum atau mafia peradilan yang berkembang baik di lingkungan penegak hukum maupun di lingkungan peradilan. Kalaupun konstitusi atau UUD 1945 sudah memberikan legitimasi bagi pembentukan lembaga pengawasan seperti Komisi Yudisial misalnya. Lembaga ini apabila dicermati dari ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 kurang memadai untuk tujuan menanggulangi praktik-praktik

korupsi dan penyimpangan-penyimpangan di lingkungan aparat penegak hukum dan peradilan.

Pasal 24B ayat (1) UUD 1945:

‘Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.’

- (2) Masalah berkembangnya praktik korupsi ‘berjama’ah’ yang melibatkan penguasa birokrasi, penguasa politik (DPR) yang berkolaborasi dengan penegak hukum dan peradilan. Kasus korupsi di Banggar, Kasus korupsi di lingkungan Direktorat Jenderal Perpajakan, Kasus Gayus Tambunan, dll.
- (3) Masalah berkembangnya praktik-praktik korupsi di ranah kegiatan-kegiatan ibadah keagamaan. Kesan carut marutnya penanganan negara terhadap pelaksanaan ibadah haji, kasus korupsi proyek pengadaan kitab suci, dll, merupakan contoh-contoh yang baik mengenai soal ini;
- (4) Masalah lemahnya ‘penetrasi’ ajaran-ajaran agama menghadapi proses kapitalisasi politik dan praktik korupsi dalam kegiatan-kegiatan pemilihan umum/pemilihan umum kepala daerah, dll.

Disamping ketiga hal tersebut, sebenarnya ada lagi faktor lain yang terkait dengan beban dan tantangan bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang bersifat mendasar di republik ini. Pertama, adalah merosotnya semangat nasionalisme dan patriotisme di kalangan masyarakat dan para penyelenggara negara. Kedua, berkembangnya semangat primordialisme dan gerakan fundamentalisme agama. Ketiga, infiltrasi ideologi lain yang mengancam ideologi Pancasila dan semangat persatuan dan kesatuan (nasionalisme) bangsa Indonesia.

Pertanyaannya kemudian adalah, apa yang seharusnya dilakukan oleh Muhammadiyah?

Dalam rentang selama 1 abad Muhammadiyah telah berjuang mencerdaskan kehidupan umat, bangsa dan peradaban manusia. Dalam kehidupan kebangsaan, Muhammadiyah telah berkiprah melewati berbagai fase jaman yang sarat dinamika. Di era kolonial, Muhammadiyah berperan dalam pergerakan kebangkitan kebangsaan menuju kemerdekaan Indonesia. Menjelang dan pada awal kemerdekaan, Muhammadiyah berperan aktif dalam meletakkan fundasi negara-bangsa yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pada masa Orde Lama, Muhammadiyah, istiqamah dalam menegakkan Negara Republik

Indonesia agar tetap berada dalam koridor konstitusi dan cita-cita kemerdekaan, disertai usaha-usaha modernisasi sosial untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pada masa Orde Baru, Muhammadiyah berkiprah dengan kerja-kerja kemasyarakatan untuk memajukan kehidupan bangsa disertai sikap hikmah dalam menghadapi situasi politik nasional.

Pada Era Reformasi, Muhammadiyah menjadi pilar penting masyarakat madani (*civil society*) dan memelopori era baru Indonesia yang demokratis, menghargai hak asasi manusia, berwawasan kemajemukan, serta bersikap responsif dan kritis terhadap pemerintah sesuai dengan kepribadian Muhammadiyah.⁷⁴

Kini dalam menghadapi krisis moral dan praktik penyelenggaraan negara/pemerintahan yang korup, Muhammadiyah idealnya mengambil langkah-langkah konkrit sebagai berikut:

- (1) Dalam bidang ketatanegaraan/kepemerintahan, Muhammadiyah seharusnya memberikan penguatan bagi upaya reformasi konstitusi atau reformasi ketatanegaraan (*constitutional*

⁷⁴ Terpetik dari A. Rosyad Sholeh, *Muhammadiyah dalam Lintasan Satu Abad*, dalam Suara Muhammadiyah No. 20/Th Ke-97, 16-31 Okt 2012, hal. 27.

reform). Perubahan terhadap UUD 1945 oleh sebab itu perlu didesak untuk segera dilakukan.

- (2) Dalam bidang penegakan hukum, Muhammadiyah seharusnya memberikan penguatan bagi langkah-langkah konkrit untuk memerangi korupsi di berbagai sektor penyelenggaraan negara/pemerintahan;
- (3) Dalam bidang pembangunan moral dan akhlak pemimpin, Muhammadiyah seharusnya memberikan penguatan dan langkah-langkah konkrit untuk membentuk 'kepemimpinan' negara yang tegas, berani dan amanah, serta dalam bidang pembangunan moral dan akhlak umat, Muhammadiyah seharusnya memberikan penguatan terhadap upaya 'perang melawan praktik-praktik money politic' dalam kegiatan pemilu/pemilukada di masyarakat, praktik suap, makelar kasus, jual beli perkara, dll, di lingkungan penegakan hukum dan peradilan.

**REAKTUALISASI NILAI-NILAI PANCASILA SEBAGAI
PANDUAN KEPEMIMPINAN NASIONAL:
ANTARA TANTANGAN DAN EKSPEKTASI PUBLIK DI
TENGAH KRISIS INTEGRITAS DAN MORAL
PEMIMPIN, ELIT-ELIT POLITIK
DAN PENYELENGGARA NEGARA⁷⁵**

Sub tema yang diberikan oleh panitia adalah '*Reaktualisasi Nilai-Nilai Pancasila sebagai Panduan Kepemimpinan Nasional*'. Reaktualisasi nilai-nilai Pancasila secara sederhana dapat diartikan sebagai upaya untuk mengaktualisasikan kembali nilai-nilai Pancasila. Tentu ada beberapa argumentasi yang melatarbelakangi gagasan re-aktualisasi nilai-nilai Pancasila ini untuk kemudian dijadikan sebagai panduan (*guidance*) proses kepemimpinan nasional pada 2014 nanti. **Pertama**, negara dan bangsa ini membutuhkan figur kepemimpinan nasional yang dapat mengarahkan dan memimpin bangsa ini menuju terwujudnya cita-cita dan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD

⁷⁵ Makalah disajikan dalam Seminar Nasional dengan tema: Mencari Jalan Keluar dari Krisis Kepemimpinan Nasional Republik Indonesia yang Berintegritas dan Bermoral, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, tanggal 3-4 Desember 2012, di Hotel Purnama Batu, Kota Malang.

1945.

Kedua, krisis keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin, elit-elit politik dan penyelenggara negara. Krisis keteladanan ini timbul karena lemahnya penghayatan dan pengamalan etika kehidupan berbangsa, baik pemimpin, elit-elit politik maupun penyelenggara negara/pemerintahan yang bersumber dari nilai-nilai luhur Pancasila dan nilai-nilai agama yang bersifat universal. Krisis keteladanan ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku mereka yang sudah menyimpang dari etika kehidupan berbangsa, seperti:

- a. perilaku korupsi elit-elit politik dan penyelenggara negara, baik di ranah eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- b. perilaku oportunistis dan pragmatis partai politik yang tidak lagi peka dengan ‘amanat penderitaan rakyat’. Bahkan tidak jarang dalam mengambil keputusan, seperti dalam ‘Pansus Bank Century’ atau ‘Pansus BBM bersubsidi’ misalnya, mereka mengambil jalan ‘aman’ untuk kepentingan posisi dan jabatan mereka di pemerintahan, dengan mempertaruhkan ‘kepentingan’ dan ‘amanat penderitaan rakyat’. Beberapa tokoh agama dan tokoh bangsa bahkan pernah mengkritik

dan menyebut negara 'auto pilot' untuk menggambarkan bagaimana lemahnya eksistensi dan fungsi kepemimpinan negara dalam republik ini.

- c. perilaku ego-sektoral yang menguat, dan tidak jarang membawa mereka pada wilayah konflik antar lembaga negara/pemerintahan, seperti, konflik antara KPK dan POLRI (tentang kasus Simulator SIM), Konflik antara Menteri BUMN dengan DPR (tentang anggota DPR yang meminta upeti ke BUMN), Konflik antara Setkab dengan DPR (tentang kasus dugaan korupsi tiga kementerian), konflik antar MA dengan KY, dll.

Ada beberapa tantangan yang dihadapi untuk keluar dari krisis kepemimpinan nasional yang berintegritas dan bermoral dewasa ini. Berdasarkan asal-usul atau lingkungannya, beberapa tantangan itu dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu:

- A. Tantangan dari dalam (*internal*), diantaranya meliputi:

(1) masih lemahnya penghayatan dan pengamalan nilai-nilai Pancasila di kalangan pemimpin, elit-elit politik dan penyelenggara negara/pemerintahan. Masih ada pemimpin-pemimpin, penyelenggara negara dan elit-elit politik yang belum dapat memahami makna 'nasionalisme Indonesia'. Nasionalisme Indonesia adalah nasionalisme yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan, yang melawan segala stelsel yang menyengsarakan rakyat. Nasionalisme yang dibangun di atas fundasi *gotong-royong* dan *kerukunan* untuk mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan bersama. Nasionalisme yang demikian ini oleh Bung Karno disebut sebagai *sosio-nasionalisme*, yang menjadi fundasi terbentuknya *sosio-demokrasi* – ialah suatu paham yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat; bahwa rakyatlah yang mengatur negaranya, rakyatlah yang mengatur perekonomian dan kemajuannya, rakyatlah yang menginginkan berlakunya demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

- (2) masih ada pemimpin-pemimpin agama yang memiliki pemahaman yang keliru dan sempit tentang ajaran agama, sehingga memicu konflik antar umat beragama, serta melahirkan benih-benih fundamentalisme agama;
- (3) masih lemahnya pemahaman tentang etika kehidupan berbangsa di kalangan pemimpin, elit-elit politik dan penyelenggara negara/pemerintahan;
- (4) kultur politik dan kultur hukum pemimpin, elit-elit politik dan penyelenggara negara/pemerintahan yang korup;
- (5) sistem kaderisasi kepemimpinan di kalangan partai politik yang lemah;
- (6) sistem rekrutmen pemimpin dan penyelenggara negara yang belum membuka ruang bagi munculnya pemimpin-pemimpin yang baik yang memiliki visi kenegaraan yang baik, memiliki integritas kepribadian dan moral yang lebih baik, yang non-partisan atau bukan berasal dari partai politik. Dalam

banyak hal, sumberdaya kepemimpinan yang berasal dari kalangan birokrasi pemerintahan (PNS yang non-partisan, misalnya) jauh lebih baik kualitas dan kemampuannya karena pengalamannya di bidang penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan dengan anggota-anggota atau pengurus-pengurus partai politik yang sama sekali tidak pernah bertugas di pemerintahan, dll.

B. Tantangan dari luar (*eksternal*), diantaranya meliputi:

- (1) pengaruh globalisasi kehidupan yang semakin meluas dengan persaingan antar bangsa yang semakin tajam;
- (2) ancaman kekuatan Neoliberalisme dengan 2 (dua) instrumen ideologinya, yaitu: *liberalisme* dan *kapitalisme*. Kedua instrumen ideologi ini memiliki potensi untuk menggerus paling tidak 3 (tiga) nilai dasar kebangsaan, yaitu, kedaulatan rakyat, gotong-royong, dan semangat juang (patriotisme) melalui: prinsip kedaulatan

pasar, individualisme dan money politik (kapitalisasi politik);

- (3) makin kuatnya intensitas intervensi kekuatan global dalam perumusan kebijakan nasional.

Memperhatikan situasi dan kondisi (tantangan) bangsa, serta krisis kepemimpinan nasional yang memiliki integritas dan moral yang baik dewasa ini, maka ekspektasi besar dari publik (rakyat) ke depan adalah lahirnya sosok pemimpin nasional (yang paling tidak dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara), memiliki kemampuan untuk: Pertama, membawa bangsa dan negara ini kembali memiliki 'kedaulatan di bidang politik'; Kedua, membawa bangsa dan negara ini memiliki kemandirian di bidang ekonomi; dan ketiga, membawa bangsa ini memiliki jati diri dan kepribadian sebagai bangsa yang berbudaya tinggi, yang memiliki martabat dan nilai-nilai luhur yang bersumber dari Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Rosyad Sholeh, *Muhammadiyah dalam Lintasan Satu Abad*, dalam Suara Muhammadiyah No. 20/Th Ke-97, 16-31 Okt 2012
- Akil Mochtar, *Sengketa Pemilukada dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, makalah, Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah, Diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012
- Basuki Kurniawan, *Persamaan Hak Pilih TNI Polri dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, Tesis, (Jember: Universitas Jember), 2014
- BPHN, *Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja*, 2020
- Budiman Tanureja, *Pilkada Langsung: Memutar Jarum Jam Sejarah Mungkinkah? Sebuah Catatan*, makalah, Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah,

diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012.

Diskusi Refleksi Akhir Tahun dengan tema: Mengurai Keburaman Hukum di Indonesia, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, tanggal 5 Desember 2013.

Gamawan Fauzi, *Sengketa Pemilukada, Putusan MK dan Pelaksanaan Putusan MK*, makalah, dalam Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, tanggal 24-26 Januari 2012

Gamawan Fauzi, *Sengketa Pemilukada, Putusan MK dan Pelaksanaan Putusan MK*, Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012

H. A. Hafiz Anshary A.Z., Penyelenggaraan dan Penyelesaian Pelanggaran Pemilukada Tahun 2011, makalah, Seminar Nasional Evaluasi Pemilukada diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 24-26 Januari 2012

Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel

Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*,
New York: Russel & Russel

Henry Champbell Black, 1991, *Black's Law Dictionary*,
St. Paul Minn : West Publishing Co.

<https://news.detik.com/berita/d-4719445/11-pasal-kontroversial-ruu-kuhp-yang-picu-mahasiswa-bergerak>, diakses tanggal 5 Desember 2019.

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

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008

Kompas, Rabu, 30 September 2009

Kompas, tanggal 18 Januari 2011.

Maria Farida Indrati S., *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Trisakti, tanggal 19 Desember 2006 di Jakarta

Muladi dan Diah Sulistyani, *Perta. nggungjawaban Pidana Korporasi*, PT Alumni banding, 2013

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Huukum Pidana,

<http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20181127-110919-8068.pdf>, diakses tanggal 5 Desember 2019.

Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Pasal 23 angka 4 RUU Cipta Lapangan Kerja

Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi ke VII di UBAYA 2005.

PMK RI Nomor 12 Tahun 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Putusan MK RI Nomor 218-220/PHPU.D-VIII/2010.

Putusan MK RI Nomor 91-92/PHPU.D-IX/2011.

Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, (Bandung: Angkasa, 1980)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung Pasal
7 Ayat (1)

Widodo Ekatjahjana, 2009, *Bunga Rampai Masalah
Hukum Pemilu di Indonesia*, Jember: Fakultas
Hukum Universitas Jember

Widodo Ekatjahjana, 2009, *Menggagas Peradilan Partai
Politik dan Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan
Indonesia*, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume II, Nomor 1,
Juni 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI
bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi Fakultas
Hukum Bengkulu

BIOGRAFI PENULIS

Nama : BASUKI KURNIAWAN, M.H.

NIP : 198902062019031006

Tempat/Tgl Lahir : Lumajang, 6 Pebruari 1989

Jenis Kelamin : Laki-laki

Agama : Islam

Alamat Sekarang : Dusun Krajan Timur RT/RW 016/003 Desa Sumberjati, Kecamatan Tempeh, Kabupaten Lumajang, Provinsi Jawa Timur

Nomor Telepon : -

Alamat Asal : Dusun Krajan Timur RT/RW 016/003 Desa Sumberjati, Kecamatan Tempeh, Kabupaten Lumajang, Provinsi Jawa Timur

Nomor Telepon : -

Mobile Phone : +62 82234363295

Email : basukikurniawanlaw@gmail.com

Pendidikan Terakhir : S2 Hukum

RIWAYAT PENDIDIKAN

JENJANG	INSTITUSI	BIDANG ILMU	TAHUN LULUS	IP (SKALA 4)
SD	SDN Sumberjati 01	-	2001	-
SMP	SMP Wahidiyah Kota Kediri	-	2004	-
SMA	SMA Wahidiyah Kota Kediri	IPA	2007	-

S1	STIS Wahidiyah Kota Kediri	Hukum	2011	3.54
S2	Universitas Jember	Ilmu Hukum	2014	3.86

PENGALAMAN KERJA

DARI	SAMPAI	INSTANSI	JABATAN
2007	2011	SMA Wahidiyah Kota Kediri	Wali Kelas
2007	2011	Englis Center Kota Kediri	Staff Pengajar
2014	2018	STIH Jenderal Sudirman Lumajang	Dosen
2015	2016	Pengadilan Agama Lumajang	Koordinator Pos Bantuan Hukum
2016	2017	Pengadilan Agama Probolinggo	Mediator
2017	Sekarang	IAIN Jember	Dosen
2018	Sekarang	Majelis Ulama Indonesia Kabupaten Lumajang	Dewan Pimpinan

SERTIFIKAT/PENGHARGAAN

JENIS	KEGIATAN	SEBAGAI	WAKTU
Penghargaan	Pengukuhan Yudisium Magister Hukum dan Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember Periode I Tahun Akademik 2014/2015	Yudisi	4 November 2014
Sertifikat	<i>Test of English as a Foreign Language (TOEFL)</i>		5 November 2014

Sertifikat	<i>International Seminar on Judicial Review on International Treaty and Protection of Citizen's Constitutional Rights</i>	Peserta	2 Juli 2013
Sertifikat	Sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika	Peserta	20 September 2014
Sertifikat	Seminar dan Pelatihan Metode Penelitian Kualitatif	Peserta	7 Oktober 2013
Sertifikat	<i>The 2nd Summer School on ASEAN COMMUNITY IN LEGAL SYSTEM CONTEXT : BETWEEN NEEDS AND CHALLENGES</i>	Peserta	21-24 Maret 2014
Sertifikat	Simposium Nasional Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Peraturan di Bawah Undang-Undang serta Keputusan Tata Usaha Negara oleh Mahkamah Agung : Masalah dan Tantangan untuk Mewujudkan Kesatuan Sistem Peradilan di Indonesia	Peserta	8-10 Maret 2013
Sertifikat	<i>Comparison of Different Legal System in ASEAN Countries – European Union Law in German Experiences : Between Needs and Challenges</i>	Peserta	22 Maret 2014
Sertifikat	Diskusi Ilmiah dengan Tema : Tinjauan Implementasi Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa : Upaya Mewujudkan Sistem	Peserta	29 Nopember 2012

	Politik yang Demokratis dan Hukum yang Berkeadilan		
Sertifikat	Seminar Nasional dengan tema: Keberadaan Tap MPR RI dalam Konsepsi Negara Hukum Indonesia Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Peserta	7 Oktober 2013
Piagam	Seminar Nasional dan Sukses Kepemimpinan Nasional yang Berorientasi pada Prinsip Integritas Moral	Peserta	13-15 Desember 2013
Sertifikat	Seminar Nasional : Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden 2014 serta Mekanisme Penyelesaian Perselisihannya di Mahkamah Konstitusi	Peserta	4-5 Mei 2014
Sertifikat	Seminar Nasional Pertanahan dengan Tema : Menata Tanah untuk Kemakmuran dan Kedaulatan Rakyat	Peserta	7 November 2013
Piagam Penghargaan	Uji Shahih Buku di Bawah Ting Bendera (Bab-bab tentang Konstitusi)	Peserta	8 Maret 2013
Sertifikat	Sarasehan Pancasila “Membumikan Pancasila di Tengan Ancaman <i>Neo-Liberalisme</i> dan <i>Neo-Komunisme</i> ”	Peserta	25 Mei 2013
Sertifikat	Seminar Nasional “Revitalisasi Sistem Peradilan Indonesia untuk Membangun Kembali Harapan Rakyat akan Keadilan	Peserta	17 Desember 2012
Sertifikat	Seminar Nasional dengan tema Format Ideal Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada Dalam Rangka Menegakkan Kedaulatan Rakyat	Peserta	25 April 2015

Sertifikat	Pelatihan Program Akreditasi Tutor (PAT-UT) Tahun 2015	Peserta	31 Juli – 2 Agustus 2015
Sertifikat	Winter School and International Conference in Faculty of Law, Thammasat University - THAILAND	Peserta	19-23 Oktober 2015
Sertifikat	Pendidikan dan Pelatihan Mediator Bersertifikat	Peserta	14 – 17 Januari 2016
Sertifikat	Training of Trainers Pengajar Mata Kuliah Pendidikan Anti-Korupsi Tingkat Perguruan Tinggi	Peserta	24-26 Agustus 2015
Sertifikat	Seminar Nasional Sengketa Pemilihan Kepala Desa	Peserta	Juli 2016
Sertifikat	Sosialisasi Pentingnya Keluarga Berencana dan Penggunaan MKJP	Pemateri	April 2016
Sertifikat	Micro Teaching Pendidikan Anti Korupsi	Peserta	Agustus 2016

PENGALAMAN MENGAJAR DI IAIN JEMBER DARI TAHUN 2014 HINGGA SEKARANG

Mata Kuliah	Program Pendidikan	Institusi/Jurusan/Program Studi
Komunikasi Politik	Syariah	IAIN Jember
Fiqh	Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam	IAIN Jember
Etika Politik Islam	Syariah	IAIN Jember
Hukum Acara Pengadilan Agama	Hukum	STIH Jenderal Sudirman

Hukum Acara Pidana	Hukum	STIH Jenderal Sudirman
Perbankan Syariah	Hukum	STIH Jenderal Sudirman
Ekonomi Syariah	Hukum	STIH Jenderal Sudirman
Peradilan	Hukum	STIH Jenderal Sudirman Lumajang

PENGALAMAN KEGIATAN SOSIAL

NAMA KEGIATAN	JABATAN	WAKTU
Mediasi Sengketa Pedagang Kaki Lima dengan Pemerintah Kabupaten Lumajang	Mediator	2016
Sosialisasi Pendidikan Anti Korupsi	Pemateri	2015
Sosialisasi Penggunaan MKJP dan KB	Pemateri	2016

DATA KELUARGA

NAMA	TEMPAT LAHIR	TGL LAHIR	STATUS*
Basuki Kurniawan	Lumajang	6 Pebruari 1989	Suami
Luluk Puspitasari	Blitar	27 November 1994	Istri
Nawalia Putri Kurniasari	Lumajang	5 November 2018	Anak

BIOGRAFI PENULIS

Nama : **Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H.,M.Hum.**
Tempat
Tanggal Lahir : Jember, 1 Mei 1971
Pekerjaan : Staf Pengajar Fakultas Hukum
Universitas Jember
Jabatan : Dekan Fakultas Hukum
Universitas Jember (2012 -2016)
Alamat Rumah : Jalan Belitung II/19 Jember
Alamat Kantor : Fakultas Hukum Universitas Jember
Jl. Kalimantan 37 Jember
Alamat Email : we.dr_court@yahoo.co.id

RIWAYAT PENDIDIKAN

1. Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember (lulus tahun 2003)
2. Magister Hukum PPS Universitas Padjadjaran Bandung (lulus tahun 2002)
3. Doktor ilmu Hukum PPS Universitas Padjadjaran Bandung (lulus tahun 2007).

RIWAYAT PEKERJAAN

1. Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember (1994 – sekarang);
2. Tenaga Ahli Anggota DPR RI (2006 -2008);
3. Ketua Bagian/Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember (2010 -2012);
4. Ketua Umum Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK) (2009 – 2014);

5. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember (2012 - 2016);
6. Dosen Tamu di Fakultas Hukum Universitas Thammasat, Bangkok Thailand (2011 –sekarang);
7. Dosen Tamu di Program Pascasarjana (Postgraduate), Passau University, Jerman (2012);
8. Dosen Tamu di Program Winter School di Bangkok Thailand, yang diselenggarakan oleh CPG at Faculty of Law Thammasat University, Bangkok Thailand (2012).

KEGIATAN DAN MAKALAH-MAKALAH YANG DIPRESENTASIKAN DI FORUM NASIONAL DAN INTERNASIONAL (sebagai Narasumber)

1. Beberapa Masalah tentang Kedudukan dan Fungsi Lembaga-Lembaga Negara dalam Praktek Penyelenggaraan Negara Menurut UUD 1945 (Orasi Ilmiah di Universitas Lumajang, 2010);
2. Identifikasi dan Rumusan Masalah Hukum Pemilu Legislatif/Presiden Tahun 2009 disampaikan pada Diskusi Panel, diselenggarakan oleh KPU Kota Probolinggo (2010);
3. Seminar Nasional dan Pertemuan Koordinasi Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK), Hanns Seidel Foundation (HSF), Surabaya (2010);
4. Solusi Mengatasi Permasalahan Daftar Pemilih pada Saat Terselenggaranya Pemilu, disampaikan pada Seminar Nasional, diselenggarakan oleh KPU Kota Probolinggo (2010);
5. Focus Group Discussion “Pembahasan dan Masukan Terhadap Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi”, Hotel santika Jakarta (2011);
6. Urgensi dan Implementasi Pengajaran Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Pendidikan Hukum di Indonesia diselenggarakan oleh Departemen Hukum

- oleh CPG at Faculty of Law Thammasat University, Bangkok Thailand (2011);
13. The Implementation of Citizen's Constitutional Rights in Democratic System yang disampaikan pada Internasional Simposium yang diselenggarakan oleh Pusdemtanans Universitas Sebelas Maret Surakarta (2011);
 14. Challenge of the Constitutional Court to Reinforce Democracy and Human Rights: Between Political Pressure and Good Justice System Development, yang disampaikan pada International Seminar, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI, APHAMK, HSF dan CPG (2011);
 15. Reinforce the Citizen's Constitutional Rights by the Constitutional Court in Indonesia, disampaikan pada CPG's International Workshop di Fakultas Hukum Universitas Thammasat, Bangkok Thailand (2012);
 16. The Indonesian Constitutional System Based on The Constitution of 1945 after Amendment, disampaikan pada Special Lecture di Program Pascasarjana Universitas Passau, Jerman (2012);
 17. Implementation of the Pancasila Values and Constitutional Problems in Indonesia after Amendment of the Constitution of 1945 disampaikan pada Konferensi Internasional Kedua yang diselenggarakan oleh CPG di Bangkok Thailand, 25-26 Februari 2012
 18. Judicial Powers, Implementation and Its Challenge to Enforce Law and Justice From Indonesian Perspective yang disampaikan pada International Workshop yang diselenggarakan oleh Komisi Yudisial RI bekerjasama dengan APHAMK dan HSF di Surabaya (2012);
 19. Human Rights Protection Based on the Constitution of 1945, disampaikan pada CPG Winter School on Human Rights and Constitutional Law: Western – Asian Perspectives, tanggal 19-23 November 2012, di

Fakultas Hukum Universitas Thammasat, Bangkok,
Thailand;
Constitutional Court Procedure Law in Indonesia:
Between Challenge and Expectation, disampaikan pada
International Conference on Procedure Law in
Comparative Perspective, 22 November 2012, venue: S.D.
Avenue Hotel, Bangkok, Thailand.